SEE FOLLOWING NOTE

VOIR NOTE CI-APRÈS

PARTS OF THE ORIGINAL DOCUMENT ARE OF POOR REPRODUCTIVE QUALITY.

MICROMEDIA LIMITED HAS ATTEMPTED TO PRODUCE THE BEST POSSIBLE COPY.

CERTAINES PARTIES DU DOCUMENT ORIGINAL SONT DE PIÈTRE QUALITÈ DE REPRODUCTION.

MICROMEDIA LTEE A ESSAYEE DE PROCURER LE MEILLEUR EXEMPLAIRE POSSIBLE.

1990-91 Estimates

Part I

The Government Expenditure Plan

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1991-I
ISBN 0-660-55675-8
ISBN 0-660-55674-X (set)

1990-91 Estimates

Part I
The Government Expenditure Plan

90-03283/

Contents

Introduction	5
Chapter 1 **1990-91 Main Estimates Highlights**	7
Chapter 2 **The Expenditure Plan Overview**	11
Chapter 3 **Productive Management**	19
Chapter 4 **Managing the Size of the Public Service**	35
Chapter 5 **The Composition of Expenditures**	43
Chapter 6 **Expenditures by Type of Payment**	71
Annex	81

Introduction

Guide to Part I

The Estimates communicate to Parliament the level and nature of the federal government's spending plans for the upcoming fiscal year. They are designed to meet the information needs of Members of Parliament who must understand and assess these spending plans in order to consider the supply bills on which they will be asked to vote. The Estimates also play a critical role in Parliament's ability to hold the government accountable for their actions. Part I provides Parliament with an overview of the government's spending Estimates.

Part I is divided into six chapters, including three new chapters. Chapter 1, a highlights chapter, provides an overview of significant resource changes affecting the 1990-91 Main Estimates. Chapter 3 addresses key resource management improvements implemented since 1984 and Chapter 4 reports on the the size of the public service. Chapters 3 and 4 provide important information on current issues affecting the Estimates. Similar chapters on topical issues will be included from time to time in future years.

The remaining chapters are similar to previous years. Chapter 2 provides an overview of the government's expenditure plan, highlighting the impact of the government's current reduction initiatives on the 1990-91 Main Estimates.

Chapter 5 takes a more detailed look at the various components of the expenditure budget. It provides an overview of how the government is planning to spend the funds to be appropriated by Parliament. Attention is drawn to the most significant planned changes.

Government-wide totals for various types of transfer payments, payments to Crown corporations, and operating and capital expenditures are presented in Chapter 6. Each category is described in terms of its major elements.

To improve the consistency among the Budget, Public Accounts and the Main Estimates, the forecast of expenditures associated with consolidated special purpose accounts has now been included in the Main Estimates. Throughout this volume the totals shown for 1989-90 and 1990-91 Main Estimates are on a comparable consolidated basis. More information on this reporting change is presented in the Annex after Chapter 6.

Throughout this volume, and the other Main Estimates documents, changes in spending levels and the associated growth rates are calculated on a Main Estimates to Main Estimates basis. In some instances such calculations overstate the actual level of growth being forecast for 1990-91. The level of spending in 1989-90 is higher than in the 1989-90 Main Estimates for certain programs because of Supplementary Estimates and this increased level of spending is to be continued in 1990-91 and future years. As a result the level of growth in 1990-91 for those programs receiving Supplementary Estimates is actually lower than presented through a Main Estimates to Main Estimates comparison.

Chapter 1
1990-91 Main Estimates Highlights

Total Spending

- Federal budgetary expenditures in 1990-91 will be $147.8 billion, an increase of 3.4 percent over 1989-90. This rate of growth compares favourably to the forecast 5.2 percent nominal rate of growth for the Canadian economy and the forecast 4.7 percent for the rate of inflation.

- The Expenditure Control Plan announced by the Minister of Finance will result in savings of $19,495 million over the next five years. For 1990-91 total savings will be $3,028 million of which $1,812 million are planned expenditure savings and $1,216 million relate to cash management and privatization initiatives.

- The limited annual growth in the 1990-91 expenditure plan reflects the government's commitment to achieving success in its dual objectives of managing the economy and managing the government.

Program Spending

- Program expenditures, that is, total expenditures less public debt charges, are expected to be $106.6 billion or 3.0 percent higher than in 1989-90. This represents a 1.6 percent decline in real spending after taking the rate of inflation into account. Program expenditures are now 15.7 percent of Canada's gross domestic product, down from the 19.5 percent share in 1984-85.

- The operating surplus, that is budgetary revenues less program expenditures, is forecast to be $12.6 billion in 1990-91. This represents a $28.5 billion turnaround from the $15.9 billion operating deficit in 1984-85.

1990–91 Main Estimates

- The 1990-91 Main Estimates set out details on $147.6 million of planned government spending. The Main Estimates do not include $1 billion of the expenditure savings included in the Expenditure Control Plan which require legislative changes. These are detailed in Chapter 2. The Main Estimates also do not include funds which have been set aside in reserves for contingency purposes.

	($ billions)
Main Estimates	147.6
Further Savings	-1.0
Reserves, Net of Anticipated Lapse	1.2
Total Planned Budgetary Spending	147.8

Discretionary Spending

- Seventy percent of the $147.6 billion set out in the 1990-91 Main Estimates has been authorized by Parliament in previous years. The government is now seeking Parliament's approval for $44.3 billion for those programs for which the government proposes annual spending levels. The growth in these voted programs in 1990-91 is less than $1.4 billion, a rate of increase of 3.2 percent.

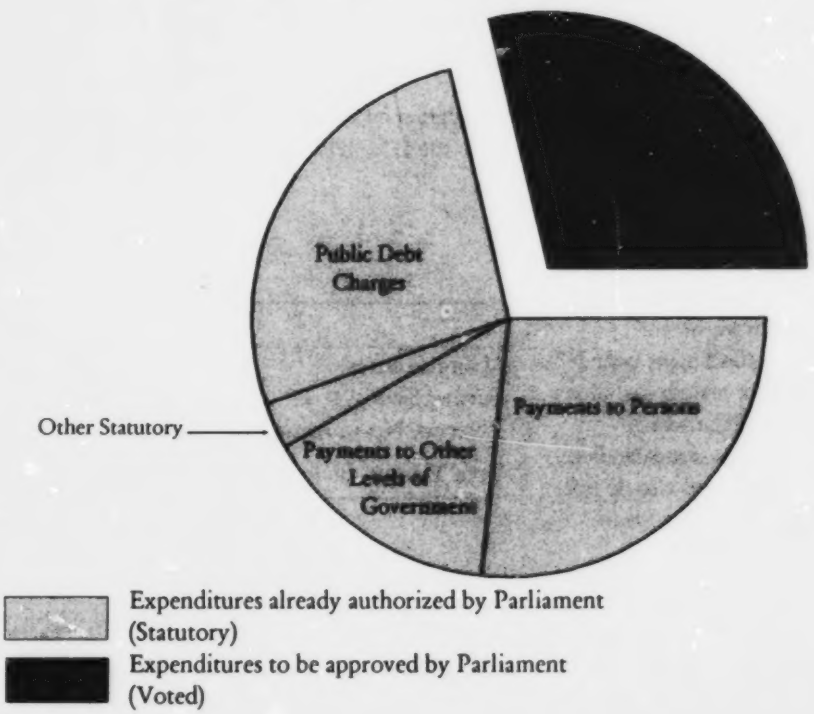
1990-91 Main Estimates Increase over 1989-90 Main Estimates

	($millions)	%
Statutory Programs		
Public Debt Charges	1,750	4.4
Others	3,853	6.6
	5,603	5.7
Voted Programs	1,375	3.2
Total Change in Main Estimates	6,978	5.0

Where the Spending Occurs

- The Chart below illustrates where the $147.6 billion in 1990-91 Main Estimates will be spent with the Voted component to be sought from Parliament being highlighted.

1990-91 Main Estimates by Major Component



Size of the Public Service

- Authorized person-years in 1990-91 are 781 lower than in the 1989-90 Main Estimates. This represents the fifth consecutive year that the size of the public service has declined. Since 1985-86, authorized person-years have been reduced by a total of 12,377. Not since 1973-74 has the level of authorized person-years been lower than the 1990-91 level of 227,415. Over the same time period total employment in Canada has grown by over 35 percent.

- During the last five years the government has implemented reductions of over 23,500 person-years, almost 10 percent of the level in place in 1985-86. New requirements have resulted in the approval of approximately 11,000 additional person-years.

- Without the downsizing program, the public service would have increased by almost 5 percent over the last five years instead of declining by over 5 percent as has been the case.

Chapter 2
The Expenditure Plan Overview

Introduction

This chapter describes the government's spending plan for 1990-91 noting its growth, overall composition and the expenditure control measures announced in the Budget. This chapter also shows the relationship between these Main Estimates and the expenditure plan presented by the Minister of Finance in the Budget. Finally, this chapter discusses non-budgetary appropriations — loans, investments and advances.

The Fiscal Plan and Main Estimates

The government's overall fiscal plan presented by the Minister of Finance contains revenue projections and spending plans which combine to determine the resulting budgetary deficit.

The Main Estimates focus on the spending side of the fiscal plan. They provide considerable detail on the government's spending plan and present statutory spending authorities and the annual appropriations being sought from Parliament for fiscal year 1990-91.

The Main Estimates differ from the total budgetary expenditure forecast presented by the Minister of Finance in the following ways:

- reserves are not included in the Main Estimates. These are used to meet spending requirements which arise during the year and appear as supplementary estimates;
- $1 billion of the expenditure reductions announced in the Budget are not contained in the Main Estimates. These require Parliament's approval of the legislative changes; and
- $1.2 billion in spending authority provided in the Main Estimates is expected to lapse without being used and is not included in the forecast of total budgetary expenditures.

Table 2.1 shows the relationship between the Main Estimates and the total budgetary expenditure forecast. It shows that Main Estimates account for virtually all of the fiscal plan expenditure budget.

Table 2.1
The Fiscal Plan and Main Estimates

$millions	1990-91
Budgetary Main Estimates:	
Statutory	103,279
Annual Appropriations	44,314
	147,593
Statutory Program Reductions not in Estimates	-1,010
Reserves	2,392
Allowance for lapse	-1,200
Total Budgetary Expenditures in the Fiscal Plan	**147,775**

Actual and Planned Expenditures

Table 2.2 presents the key elements of the 1990-91 expenditure plan. Total planned spending will amount to $147.8 billion. This is an increase of 3.4 percent over forecast expenditures for 1989-90.

The major component of total planned spending is program expenditures. These amount to $106.6 billion and will grow by 3 percent. This is below the annual average growth of over 13 percent in the early 1980's. The planned rate of growth in program spending is considerably less than the projected rate of inflation of 4.7 percent as measured by the Consumer Price Index (CPI). In fact, program expenditures will have been reduced by 1.6 percent in real terms.

The low rate of growth in program spending reflects the fact that the government has taken a number of actions to reduce expenditures.

The second component of total planned spending is public debt charges. In total, public debt charges account for $41 billion of budgetary expenditures representing an increase of 4.4 percent.

Table 2.2
Total Expenditure Plan

($millions)	Actual 1988-89	Forecast 1989-90	Planned 1990-91
Budgetary expenditures	132,715	142,900	147,775
Percentage change	5.7	7.7	3.4
Less: Public debt charges	33,183	39,400	41,150
Program Expenditures	99,532	103,500	106,625
Percentage change in program expenditures	**3.1**	**4.0**	**3.0**

The Expenditure Control Plan

To continue progress on deficit reduction and to strictly control spending, the Minister of Finance announced an Expenditure Control Plan, which will result in fiscal savings of $19,495 million over the next five years. This Plan is designed to limit growth in government spending while providing funding for key programs vital to Canadians. With respect to 1990-91, total savings are expected to be $3,028 million of which $1,812 million are planned expenditure savings and $1,216 million relate to cash management and privatization initiatives. The Plan also includes $246 million in savings for 1990-91 announced last December by the President of the Treasury Board. Combined with previous measures announced in the April 1989 budget the government will be able to maintain control over the growth in program expenditures. As a result of the implementation of initiatives proposed in this plan, program spending will only grow 3 percent in 1990-91.

With the Plan, the government has adopted an approach to expenditure control which differentiates among programs given their respective growth patterns. As a result, the government has acted in five areas:

- Exempting from reduction major federal transfers to persons and two transfers to the fiscally weaker provinces—equalization payments and payments made under the Canada Assistance Plan;
- Limiting the annual growth rate of selected programs;
- Freezing several programs in an effort to bring their planned growth into line with overall affordability;
- Reducing or eliminating other programs in recognition of the government's serious fiscal problem; and
- Launching new management initiatives to achieve more efficient and effective government operations.

Table 2.3 provides a more detailed summary of the specific initiatives contained within this Plan.

Table 2.3
Expenditure Control Plan

($millions)	Savings 1990-91	Five Year Savings
Key Exempt Programs		
Elderly Benefits	.....	.....
Family Allowances	.....	.....
Veterans Pensions and Allowances	.....	.....
Unemployment Insurance Benefits	.....	.....
Canada Assistance Plan (equalization receiving provinces)	.....	.....
Equalization Payments to Provinces	.....	.....
Programs Constrained to 5% Growth		
Science and Technology	38	39
Indian and Inuit Programs	50	100
CAP (non-equalization receiving provinces)	75	155
Defence	210	658
Official Development Assistance	116	558
Programs Frozen		
Established Programs Financing (per capita)	869	7,364
Public Utilities Income Tax Transfer Program	16	50
Canadian Broadcasting Corporation	5	20
Canadian Film Development Corporation	6	13
Export Development Corporation	25	100
Marine Atlantic	4	24
Program Reduced		
Grants and Contributions:		
Secretary of State and Multiculturalism	23	113
Health and Welfare	12	44
Small Craft Harbours	4	29
CMHC Social Housing	16	165
Programs/Projects Eliminated		
Canadian Exploration Incentive Program	50	811
OSLO Oil Sands Project	.....	602
Polar 8 Icebreaker Project	84	373
Management Measures		
Management Initiatives	567	1,637
Crown Corporations and Agencies	401	679
Management Efficiencies	12	556
Associated Public Debt Charge Savings	200	2,600
Sub Totals		
Expenditure Savings	1,812	14,314
Initiatives Affecting Revenues	970	2,376
Total Savings Expenditure Control Plan	2,782	16,689
December 1989 Expenditure Reductions and Management Initiatives	246	2,806
Total Fiscal Impact	**3,028**	**19,495**

Figures may not add to totals due to rounding.

Increases in program spending in 1990-91 are primarily related to those programs which have either been held exempt or whose rate of growth has been constrained under this Expenditure Control Plan. The total of all other program spending, including programs which have been frozen, reduced, or eliminated under the Plan, will actually decline in 1990-91. This can be seen in Table 2.4.

Table 2.4
Program Spending

$billions			Change in Expenditures	
	1989-90	1990-91	$	%
Exempt Programs	40.2	43.0	2.8	6.9
Programs Limited in Growth	21.6	22.7	1.1	5.2
All Other Program Spending	41.7	40.9	-0.8	-1.9
Total Program Spending	**103.5**	**106.6**	**3.1**	**3.0**

Implementing the 1990 Expenditure Plan

Tabling of the Main Estimates is a major step in implementing the government's expenditure plan for 1990-91. As was shown earlier in this chapter, Main Estimates account for virtually all of the government's expenditure plan, representing 99.9 percent of the total planned spending.

The Main Estimates contain statutory expenditures for which Parliament has already given its approval and voted expenditures for which Parliamentary authority is sought annually through an appropriation bill.

Statutory spending is $103.3 billion or 70 percent of total Estimates. Spending in this category will grow by 5.7 percent and includes such items as: major federal government social transfers to Canadians including Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, Spouses Allowances and Family Allowances; Unemployment Insurance Benefits; transfers to provinces under the Equalization Program; transfers to the provinces for health, education and social assistance; general public service programs; and public debt charges.

These Main Estimates do not however reflect $1 billion of statutory program reductions in the government's Expenditure Control Plan.

Voted spending, approved annually by Parliament on the other hand, as contained in these Estimates amounts to $44.3 billion or 30 percent of total spending. This reflects an increase of 3.2 percent over last year.

As Table 2.1 shows, the 1990-91 Expenditure Plan has set aside $2,392 million for reserves. These reserves provide the government with the necessary flexibility to compensate for changes in the economic outlook and to provide for unforeseen requirements. Given the establishment of these reserves, total forecast expenditures are not expected to change over the course of the year as additional spending authorities are sought from Parliament through Supplementary Estimates.

Provision within the reserves has also been made for the revaluation of the government's assets and liabilities. The provision for valuation is intended to account for changes in the value of existing loans and investments, as well as adjustments to liabilities with respect to accumulated employee severance and vacation benefits and certain other statutory programs.

Growth in Main Estimates

Main Estimates reflect a year-over-year growth of $6.0 billion or 4.3 percent when fully adjusted for the Expenditure Control Plan. The government's expenditure plan however is growing at a rate of only 3.4 percent or $4.9 billion from last year, as is shown in Table 2.5 below. The difference between the growth reflected in Main Estimates (4.3 percent) and that in forecast spending (3.4 percent) can be explained by the fact that a lower amount has been set aside for reserves in 1990-91 than was provided in 1989-90.

Additional information detailing the change in budgetary expenditures from 1989-90 is available in Table 2.6.

Table 2.5
Reconciliation of Year over Year Growth — Main Estimates and Expenditure Plan

($ billions)	Main Estimates	Main Estimates Adjusted To Fully Reflect the Expenditure Control Plan	Reserves Net of Anticipated Lapse	Expenditure Plan Forecast Spending
1989-90	140.6	140.6	2.3	142.9
1990-91	147.6	146.6	1.2	147.8
Increase — $billions	7.0	6.0	-1.1	4.9
— percent	5.0	4.3	-47.8	3.4

Table 2.6
Change in Budgetary Expenditures

	Forecast Changes in Main Estimates Before Expenditure Control Plan	1990 Expenditure Control Plan Measures: Included in Main Estimates	1990 Expenditure Control Plan Measures: Not Included in Main Estimates	Total
Exempt Programs:				
Elderly Benefits	1,107	.....	.....	1,107
Family Allowances	51	.....	.....	51
Unemployment Insurance Benefits	1,349	.....	.....	1,349
Equalization Payments	868	.....	.....	868
Veterans Pensions and Allowances	0	.....	.....	0
Change in Exempt Programs	3,375	.....	.....	3,375
Affected Programs:				
Defence	875	-210	.....	665
Foreign Aid	238	-116	.....	122
Canada Assistance Plan (reduction applies to B.C., Alberta, and Ontario)	519	.....	-75	444
Established Programs Financing	-57	.....	-869	-926
Public Utilities Income Tax Transfer Program	-48	.....	-16	-64
Export Development Corporation	85	-25	.....	60
CBC Capital	4	-5	.....	-1
CMHC—Social Housing	107	-16	.....	91
Selected HWC Grants and Contributions	-3	-12	.....	-15
Assistance to Natives	94	-50	.....	44
Canadian Exploration Incentive Program	-60	.....	-50	-110
Other	95	-168	.....	-73
Change in Affected Programs	1,849	-602	-1,010	237
Equal Pay	375	.....	.....	375
All Other Program Spending	231	.....	.....	231
Public Debt	1,950	-200	.....	1,750
Sub-total	7,780	-802	-1,010	5,968
Reduction in Reserves	.....	.....	.....	-1,093
Net Change in Total Budgetary Expenditures	.....	.....	.....	4,875

Notes: Main Estimates have increased by $6,978 million. This can be calculated by taking the change in Main Estimates before the Expenditure Control Plan ($7,780 million) and subtracting those reductions included in the Expenditure Control Plan which are incorporated in these Estimates ($802 million).

The Expenditure Control Plan reductions not included in the 1990-91 Main Estimates require Parliamentary approval of legislative amendments.

Appropriations outside the Expenditure Plan

Non-budgetary Appropriations

Loans, investments and advances are considered non-budgetary transactions because they result in a change in the government's financial holdings. In that sense, they do not reflect current spending. However, loan items do appear in Main Estimates because the acquisition of the financial assets they represent can be undertaken only with the authority provided by either a statutory or annual parliamentary appropriation.

Loans, investments and advances are initially recorded at cost and are then subject to annual valuation adjustments to reflect estimated worth at the end of each fiscal year whether realized or not. Such adjustments are recorded as budgetary adjustments, on the authorization of the Minister of Finance and the President of the Treasury Board under Section 54 of the *Financial Administration Act*. These adjustments do not increase the financial requirements of the government. They simply reflect the recognition that there will be limited future returns on those items and therefore they should be viewed as budgetary disbursements rather than investments.

The 1990-91 Main Estimates include non-budgetary transactions that involve the issuance and repayment of loans to federal Crown corporations, industry, other governments and international financial institutions. Table 2.7 summarizes the overall activity in comparison with last year's Main Estimates.

Loans and advances to, or investments in, Crown corporations represent the financial claims held by the government against corporations for working capital, capital expenditures and other purposes, investment in the capital stock and loans and advances for re-lending. Within lending institutions, new loans to the Export Development Corporation account for 96 percent of the change in Main Estimates over last year or $150 million.

The change in loans reported for private sector enterprises is due solely to a $90.8 million increase in the government's investment in the Lloydminster Upgrader.

Table 2.7
Reconciliation of Year over Year Growth

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Crown corporations and agencies			
Lending institutions	-87	70	157
All others	18	.....	-18
Total Crown corporations and agencies	-69	70	139
Provincial governments	21	19	-2
National governments and international organizations	113	110	-3
Private sector enterprises	64	155	91
Miscellaneous	46	17	-29
Total	**175**	**371**	**196**

Chapter 3
Productive Management

This chapter focuses on the fundamental changes that have taken place in the way the government manages human and financial resources in delivering its programs and services.

The government has introduced a wide range of initiatives since taking office in 1984 to improve the management of the expenditure budget and of its own operations. Actions taken, and measures introduced, by the government since 1984 have produced real results on both fronts.

Managing the Expenditure Budget

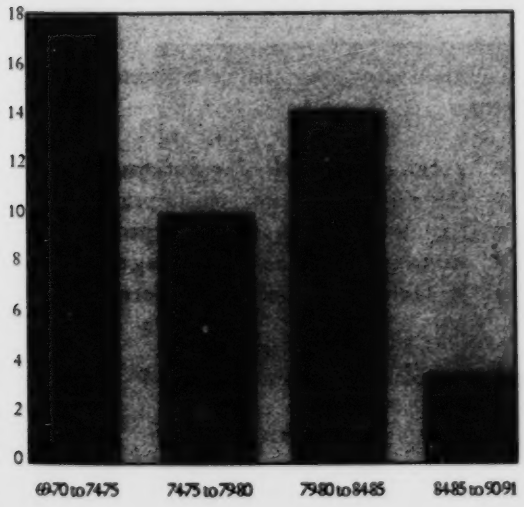
Managing the expenditure budget has meant getting the government's own fiscal house in order by bringing spending more into line with revenues. Containing the growth of the government's expenditures has required a concerted effort of expenditure control and reduction. The government has applied general restraint, adopted more businesslike practices and phased out, scaled back or eliminated programs.

Dismantling the National Energy Program, a reduction in VIA subsidies, cancellation of the Polar 8 icebreaker project, and responsible wage settlements are examples of significant measures taken by this government to control expenditures.

The success of these measures is evidenced in the fact that the government has broken the strong upward trend in spending that had developed in the 1970s and the early 1980s. Between fiscal years 1984-85 and 1990-91, the annual growth in program spending averaged 3.5 percent, well below the rate of inflation. This contrasts sharply with the average annual growth rate of 14.1 percent from 1979-80 to 1984-85.

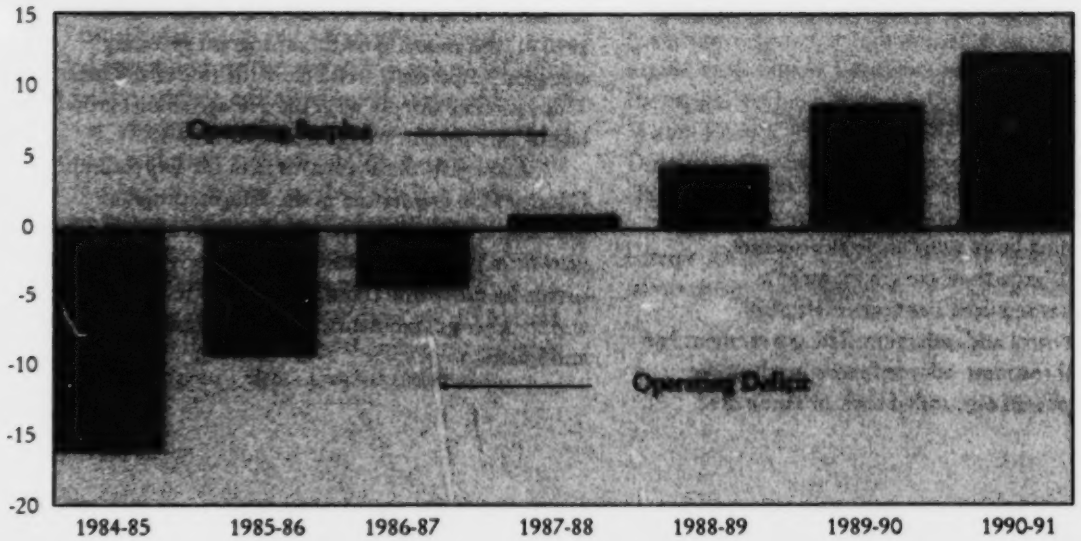
As a result of the initiatives in the Expenditure Control Plan announced in the Budget, program spending will rise by only 3.0 percent in 1990-91. The growth in program spending, as in prior years, is largely driven by growth in transfer payments to individuals and to other governments, reflecting population growth and inflation.

Federal Government Program Spending
Average Annual Growth(%)



In terms of overall fiscal management, the government has significantly altered the balance between program expenditures and revenues—the government operating balance. In 1984-85 there was an operating deficit of $16 billion compared to an operating surplus of $12.6 billion expected in 1990-91.

Federal Government Revenues Less Program Spending
(Billions of dollars)



Managing Operations

Since 1984-85, the government has moved to instill a concern for the good management of its employees and resources whether they be its financial resources, real property, machinery and equipment or any of its other assets.

Improved management has been directed along five avenues:

- **restraining the cost of operations;**
- **using improved management practices;**
- **finding better ways to deliver programs;**
- **stressing results-oriented management; and,**
- **building a revitalized Public Service.**

These initiatives have helped ensure that the government makes the best possible use of the taxpayers' dollar in continuing to provide a wide range of programs and services to Canadians.

Restraining the Cost of Operations

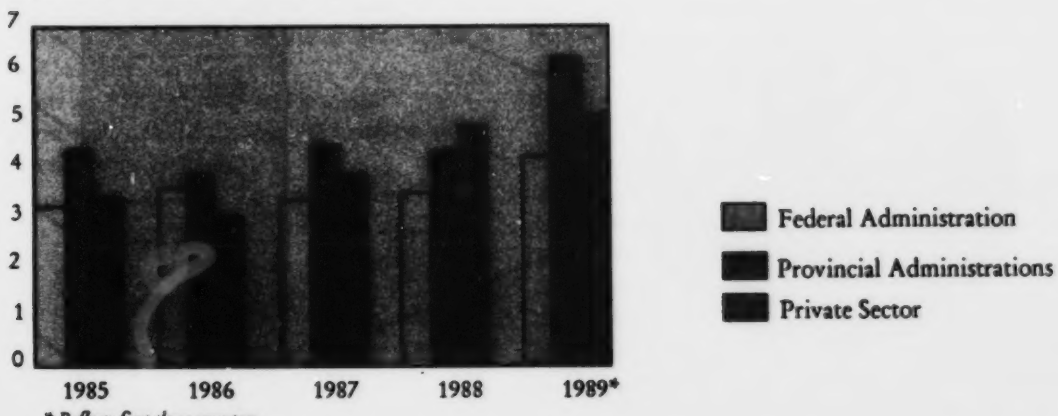
Since 1984 the government has maintained steady downward pressure on departmental operating budgets. Three primary levers have been used to contain the cost of running the government:

- No adjustment has been made to most departments' non-salary operating and maintenance budgets for the last five years to account for inflation - a cut in real purchasing power of about 20 percent;
- Across-the-board base cuts have been made to departmental operating budgets as well as specific cuts in advertising, information services, and travel; and,
- Contingency reserves available in the government's overall expenditure plan have been severely restricted to compel departments to live within allocated budgets.

The government's containment effort to 1989 has brought about a decline in operating costs relative to both total and program spending. Operating costs comprise all purchases of inputs typically required to deliver and administer programs — salary expenses, transportation and communications, information, professional and special services, rentals, purchased repairs and maintenance, and utilities, materials and supplies. As such these costs represent a rough indicator for the government's cost of doing business. Notwithstanding the introduction of new programs to meet emerging priorities, overall operating and capital spending has declined in real terms over this period.

The policy of containing growth in the government's operating budget has been consistently applied over the last five years. The government announced last December its decision to sustain this approach until 1992-93. The February 1990 Budget has further extended this discipline to 1994-95. The only exceptions have been for needs related to the priorities of health, safety and security and to meet ongoing commitments in certain programs such as aboriginal, health and veteran services. Most departments, consequently, will have to continue to operate with zero growth in their non-salary operating budgets. While this policy has required some rationalization of services, it has also prompted managers to find innovative ways of delivering their programs more efficiently and to better manage their resources.

Effective Wage Settlements
(Average Annual Percentage Increase)



* *Reflects first three-quarters.*

Public Service wage settlements have also reflected the government's commitment to responsible fiscal management. In 1988 and the first three quarters of 1989, Public Service increases in pay averaged 3.5 per cent and 4.2 per cent respectively, as compared with the private sector, which averaged 4.9 per cent and 5.1 per cent. As importantly, federal wage settlements have been lower than those in other parts of the public sector in recent years. Over the first three quarters of 1989, federal wage settlements averaged 4.2 per cent in comparison with 6.3 per cent for provincial settlements.

Improved Management Practices

The government has adopted a management strategy based on a more businesslike and frugal attitude to its operations. It has implemented measures to realize cost-savings and improved administrative practices to deliver programs more effectively.

Management practices have been improved in ten key areas:

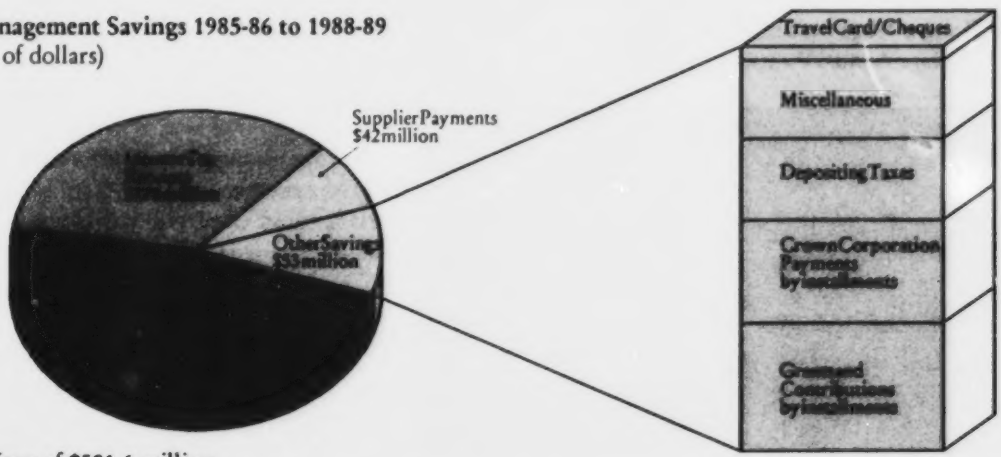
- **managing cash**
- **managing landholdings**
- **managing assets**
- **implementing cost recovery**
- **improving organizational practices**
- **investing in automation**
- **streamlining regulations**
- **reducing paperburden**
- **using environmentally-smart management practices, and**
- **managing Crown corporations.**

Managing cash

Since 1985, better cash management practices have saved taxpayers $941 million - exceeding the savings target of $873 million set in the 1986 Budget. Examples of the practices adopted include:

- elimination of non-interest bearing bank accounts;
- faster billing and quicker collection of accounts receivable;
- use of credit cards and travellers cheques;
- on-time payment of bills where interest savings resulted by ensuring that payment was not made before the due date;
- accelerated remittance of taxes and duties owing, which yielded interest savings with the earlier receipt of taxes owed to the government;
- removal of $419 million in excess cash from Crown corporations; and,
- other measures to improve timing of payments in a variety of areas.

Cash Management Savings 1985-86 to 1988-89
(Millions of dollars)



Total Savings of $521.6 million,
excluding cash removed from Crown corporations.

This has made a positive contribution towards reducing the government's deficit and, equally important, has instilled in managers a greater concern for the taxpayer in managing the government's cash. Further, changes associated with better cash management practices have improved departmental operations and, in a number of cases, have made transactions with the government more convenient to the public. Credit cards, for instance, are now accepted for many small value payments.

The government is committed to good cash management and will pursue opportunities for improvements in the areas of inventory management, credit management and loans. In addition, departments will be provided with incentives to foster good cash management by making greater use of modern transaction techniques such as electronic data interchange and electronic funds transfer. These initiatives will result in significant savings and efficiency gains over the next few years.

Managing landholdings

In 1986, the government undertook to reform the management of its land holdings by decentralizing management authority to program or user departments and by clarifying the mandate for Public Works Canada as the government's real property services agency and the Treasury Board's role in the real property system.

Two key principles now govern federal lands management:

- lands are held solely to support the delivery of government programs and are a resource whose value should be optimized on behalf of all Canadians, and
- lands are to be acquired and managed consistent with the principle of sustainable development.

Reforms have involved a concerted effort to release for sale those lands no longer required for federal purposes. This stems directly from the first principle that land not being used for the delivery of programs not be retained. In place of an historic average of $5 million of sales per year, land disposals since 1985 have totalled $400 million, generating $200 million in cash receipts. The balance was used to support a variety of development initiatives, for example, to foster the development of coal reserves in Saskatchewan and to establish a high technology industry park in Montreal.

The government has increased its use of combined public — private sector ventures to assist in delivering federal programs. Terminal III at Lester B. Pearson International airport, for instance, is being built and will be operated by the private sector under a leasehold agreement. Further, the Canadian Embassy complex in Tokyo is being built at no cost to the Crown by a local consortium in exchange for the right to lease 12,000 square metres of the chancery building to private tenants to recover its investment. The estimated savings on this transaction, in terms of cost avoidance is $190 million.

Managing assets

The Treasury Board is developing procedures to encourage government managers to better manage the government's assets. These initiatives will lead towards more timely purchasing, improved inventory control, and prompt disposal of assets when it makes the best economic sense to do so.

An important change in the area of procurement made recently relates to how the government makes purchases of a low-dollar value. For such purchases, departments are being given greater authority to buy directly rather than through Supply and Services Canada. Specifically, Supply and Services Canada is raising local purchase authorities to $1,000 for all departments, and will be negotiating agreements with specific departments to further increase this authority to $2,500. Increasing the dollar value limit of department's direct buying authority will reduce the extent to which the Department of Supply and Services central purchasing system is overburdened with contracts of small dollar value.

The new approach will cut paperwork, expedite the procurement process, and make that process more responsive to program requirements.

Other opportunities to facilitate cost-effective procurement are being pursued. The Department of Supply and Services, for example, has sought bids from suppliers for Master Standing Offer agreements for computer keyboards, micro-computers, printers, photocopiers and maintenance agreements. These agreements are estimated to have saved $125 million over the last two years, while greatly streamlining the purchasing process for government departments.

Cost recovery

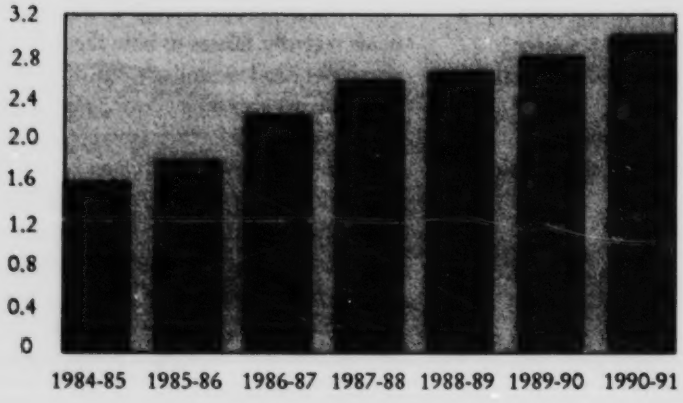
The November 1984 Expenditure and Program Review and the subsequent Budget of May 1985 set out a series of user fee initiatives in recognition that there were many instances where users and other direct beneficiaries of government services were not paying an appropriate share of the costs.

In 1986, the Treasury Board established a comprehensive policy for charging user fees which was further improved in 1989. It is based on the principles of fairness and equity in the financing of government services. The policy:

- requires that users be notified of impending user fees and consulted where the impact is significant;
- provides incentives to encourage government managers to pursue opportunities for cost recovery; in particular, a portion of the proceeds can be reinvested to improve services generating the revenues; and,
- stipulates that proceeds will not be used to fund activities unrelated to the services.

User fees, while contributing to deficit reduction, promote greater management discipline and bring market-type forces to bear on both the demand and supply of services. The requirement for consultation provides the opportunity for users to have a voice in consideration of less-costly options, levels of service or even alternatives to continued government provision of the services.

User Fee Revenues
($ billions)



In an effort to correct situations where services were being provided to specific users at well below cost, the government is continuing to move to increased charges. While many services, however, will still recover only a percentage of their costs, the burden of providing these services will be balanced more equitably between the specific beneficiaries of services and the general taxpayer.

In 1990-91, external user fees are expected to generate some $3.0 billion in revenues, which is a significant increase over the $1.6 billion generated in 1984-85.

The government will be continuing its efforts to identify areas where it is appropriate to introduce or increase user fees, based on the principles of fairness, equity, and sound management practices. The process of consultation will help ensure that impacts of changes in fees are identified and taken into account by the government.

Improving organizational practices

Another significant way in which departments and agencies are improving services and cutting costs is by taking a hard look at their organization, administration and general management practices. Some examples of what has been accomplished are:

- Reducing overhead — Health and Welfare, through consolidation of administrative functions, cut its overhead by approximately 10 percent.
- Integrating offices — The department of Veterans Affairs integrated offices of the Canada Pension Commission and, wherever possible the Veterans Land Administration, with the existing 32 district offices of the department, thus introducing a form of one-stop shopping for veterans. This, coupled with a realignment of duties of field office employees and the decentralization of some Pension Commissioners to high volume areas, significantly increased the quality of services provided to veterans and, at the same time, freed up resources for reallocation to health care functions.
- Creating new statistical techniques — Statistics Canada developed standardized statistical methodologies and refined methods of dealing with statistical data. More important than the cost savings has been the reduction in reporting requirements; for example, the response burden on business has been reduced by 60 per cent.
- Improving data assembly — The Department of Environment's Ice Branch has, within existing resources, developed the "Berg Analysis and Prediction System" and implemented an Expanded Ice Information Program. Following a review by Lloyds of London, insurance premiums for ships passing through ice and iceberg-infested Canadian waters were substantially reduced. For example, premiums for a trip to Churchill have been reduced by $100,000.

Investing in automation

Departments and agencies have reduced overhead and achieved productivity gains through investment in automation and technology improvements:

- Enhanced computers — The Department of Environment through technology improvements in satellite imagery, radars, computers and computer modelling increased the accuracy of long range weather forecasts while saving $2.2 million annually over the last five years.
- Designing new software — The Department of External Affairs "Win Exports" Computer System provides for a match between export opportunities and over 24,000 Canadian companies. In addition, new programs such as "New Exporters to Border States" have assisted several thousand Canadian companies in getting a foothold in US markets.

- New telephone equipment — In response to a growing enquiry workload from family allowance and pension recipients, National Health and Welfare introduced new telephone switching equipment which permitted staff to handle more calls. At the same time, it introduced toll-free service for recipients outside the major metropolitan areas.
- Improved automated bidding — Public Works Canada's automated bidder system invites tenders for construction valued at $2,000 to $30,000 and for maintenance contracts valued at between $2,000 and $60,000 on a rotational basis. This system minimizes the tender call period and uses standard procedures thereby saving time and costs for both the government and industry. Savings in advertising alone are approximately $1 million per year.
- Direct access of patent data — Patent examiners in Consumer and Corporate Affairs are required to search out patent information using a computerized system. Unless the information can be accessed directly without recourse to ancillary details, the on-line search costs can be prohibitive. To resolve this issue, a customized program was developed whereby the patent examiner can access patent information directly and in a more cost-effective manner.
- Electronic transfer of documents — The Superintendent of Bankruptcy has traditionally required that a large number of documents be passed between his office and private sector trustees. A procedure was developed whereby these documents can be electronically transferred. This saved time and money for the private sector, since trustees no longer have to physically come to the Office of the Superintendent or send one of their staff.

Streamlining regulations

Individual program reforms have resulted in real reductions in the regulatory burdens facing individuals and businesses, while the government has continued to act swiftly to regulate safety and health hazards. Cellular phone users no longer require an individual radio licence and the government has recently proposed to eliminate licences for CB radio. Individual registration of feeds and fertilizers has been eliminated to allow industry to respond to farmers' needs more quickly. Regulation of the food industry has been the subject of many improvements such as the replacement of the confusing grades for frozen foods of "Fancy", "Choice" and "Standard" with easily understandable grades A, B and C.

Regulatory reform has improved consultation with the public and provided improved information for decision-making purposes. Proposed regulations are now given early notice in the annual Federal Regulatory Plan published each December. Detailed draft regulations are prepublished for comment in Part I of the Canada Gazette. Regulations are accompanied by a Regulatory Impact Analysis Statement that provides the sponsoring department's estimates of the impact on all sectors of Canadian society. The name and phone number of a contact within the sponsoring department are also included. Regulatory reforms have contributed to a significant decline in the numbers of regulations approved by the federal government since 1986 (1,140 in 1986, 731 in 1987, 653 in 1988 and 585 in 1989).

Reducing paperburden

The government has made considerable progress in recent years in reducing paperburden both in dealing with the public and in its internal operations.

On the public side, the government has moved to relieve small businesses of the sometimes heavy paperburden imposed on them in accessing government services and programs. Forms have been simplified and requirements significantly streamlined.

- Statistics Canada is using tax data to replace special surveys and less financial data are required of small business. In addition, firms with gross business incomes below $250,000 are no longer required to supply Statistics Canada with annual financial data, and only minimal data are required from firms with incomes between $250,000 and $1.05 million. Small businesses are now allowed to respond to surveys by telephone.
- Supply and Services Canada has instituted over the last five years initiatives such as a one-stop sourcing registration system for prospective supplier firms as well as a short-form contract that is now used in a vast majority of cases.
- Revenue Canada (Taxation) has produced new easier-to-use guides and forms for small firms.
- The Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) has simplified paperwork required for the Canadian Jobs Strategy program and for employers for the collection of Unemployment Insurance premiums.
- Transport Canada has simplified lease and license agreements for small business operators in airports and has put in place a one-stop sourcing registration system.
- New Customs and Excise forms make it simpler to provide information on imported goods; further, the dollar limit for reports on exported goods has been raised from $900 to $2,000.

Internally, the government has reduced reporting requirements to the minimum necessary to ensure that departments are accountable and to allow the Treasury Board to make well-informed decisions. Most regular reporting to the Treasury Board, for instance, is being consolidated into one annual report. Additional requirements to support resource or authority requests will be satisfied by available reports and databases wherever possible.

Diminished paperburden has been realized in all main areas of government operations and policies. The change with possibly the greatest scope has been the 50 percent reduction in the number of submissions to Treasury Board over the past six years, due mainly to increased delegations and deregulation. Submissions declined from 4,878 in 1983-84 to 2,499 in 1988-89. This reduction has affected virtually all departments and agencies.

Reduced requirements are evidenced in all of the main Treasury Board policy areas. In administrative and personnel policies, for instance, administrative policy reports required of departments have been reduced from 36 to 9 since 1986 and a training and development system, entailing a 70 percent reduction in information requirements, has been introduced. The financial management and audit policy area has seen information requirements streamlined to lessen the frequency of reports, as well as the creation of central databases to facilitate information exchange across financial systems.

Environmentally-smart management

In an effort to reduce the volume of paper waste generated, protect the environment and save money, Supply and Services Canada is purchasing blue baskets for the 83,000 public service employees who work in 86 office buildings in the National Capital Region. The sale of the paper to the private sector for recycling will bring in an estimated $1.2 to $1.8 million per year, depending on volume. This program has the potential to reduce paper waste volume by 40 percent, leading to reduced garbage collection costs.

Managing Crown corporations

Significant progress has also been achieved in the operations and management of Crown corporations. The government's new management regime for these corporations has strengthened their accountability while at the same time preserving their freedom to manage their day-to-day operations.

Improved management of Crown corporations has produced results in two ways:

— Financial improvements

The financial health of many Crown corporations has substantially improved. Canadian National (CN), for instance, reduced its long-term debt from $3.5 billion in 1986 to under $2.0 billion in 1989. Productivity improvements and other measures at Canada Post made the corporation profitable for the first time in 1988-89. Profit was $96 million in that year compared to an operating loss of $395 million in 1984-85.

— Streamlined operations

Employment in Crown corporations declined from 217,000 in 1984 to 142,000 in 1989. While over half of this decrease is due to the privatization of certain Crown corporations, a substantial portion is attributable to productivity gains that have been achieved in the corporations that remain in the portfolio.

The Crown corporation portfolio has been significantly rationalized since 1984. The government has continued to divest itself of corporate assets where government ownership is no longer required to meet public policy objectives. Air Canada and Teleglobe attracted enthusiastic private sector investors. Canadair continues to thrive as a world-class executive and commercial jet manufacturer under Bombardier. In total 18 corporations have been sold and 8 others dissolved - representing an overall divestiture of $5 billion in assets to the private sector. The privatization program complements other government actions to enhance Canada's competitive position, curtail spending, reduce the size of government, and control the growth in the public debt.

Delivering Programs Differently

The government has experimented successfully with a set of innovative ways by which a number of its programs could be better delivered using the efforts and ideas of Canadian individuals and groups and by the use of alternative organizational arrangements.

Looking to the private sector

New ways have been found in involving the private sector to improve program delivery:

— The Department of Consumer and Corporate Affairs transferred its "Name Search for Companies" to the private sector, permitting the department to redeploy personnel to higher priority work, creating a new private sector industry employing over 1,000 people and yielding $350,000 in royalties to the federal government. In a similar manner this same department developed a process for accrediting manufacturers and utilities to verify electrical and gas meters for accuracy. This freed up inspectors' time to focus on significant non-compliance rather than spending most of their time inspecting meters. Accuracy is ensured through accreditation audits.

— The Department of Veterans Affairs recently entered into an agreement with Blue Cross of Atlantic Canada that provides eligible veterans with a "health care card" which can be used to access a broad range of health benefits such as medical and dental services, nursing services and medical supplies. Blue Cross processes and pays the claims and then invoices the department monthly. By replacing a complex and cumbersome paper-based process, some 40 positions will be saved starting this fiscal year.

- The government entered into a contract with the Marlin Travel Group to administer public service travel arrangements, saving approximately $4 million on government travel last year by reducing the cost of tickets and payment of a percentage fee to the government. Further savings totalling $23 million were achieved through negotiations for reduced airfare rates for Government travel.

Participative government

Many of the programs or activities delivered by the federal government in the national interest are community in nature, critical to the local economy or of special interest or directed to specific groups. The challenge is to provide for local participation, control or autonomy as appropriate.

- In 1988, 65 per cent of the electors of town of Banff voted for incorporation of the town. Since its founding, the Town had been operated by the federal government as part of the national park. On January 1, 1990 the Town of Banff became a municipality under Alberta legislation responsible for running its own affairs as do other towns and cities. The Town is free to raise revenues through traditional property taxes. The Town will pay the federal government an amount equivalent to what the government previously recouped through fees and charges.
- The Department of Fisheries and Oceans traditionally has operated and maintained many small fishing harbours. While some fees were charged, they were unpopular and insufficient to maintain facilities. Recognizing that there will be continued restraint and that the harbours are of critical importance to the local economy, the Department recently introduced a program of leasing such harbours to local "fishing harbour authorities". These authorities are responsible for minor repairs (up to $15,000), maintenance and garbage removal. They are free to set their own fees and establish their own priorities for the use of the funds. Experience has shown that the local authorities can manage these harbours in a manner that is cheaper and more responsive to local needs.
- Many Canadians have special interest in specific activities and the government encourages them to get involved. Examples of Canadians getting involved include — RCMP veterans volunteering their time as guides and receptionists for the RCMP Museum in Regina or volunteering their time to assist children and the aged in preventative policing activities; in 1988-89 some 4,000 volunteers contributed 95,000 hours of assistance in national and historic parks; in Ottawa an organization called Friends of the Farm provides volunteer services at the Central Experimental Farm.

Special Operating Agencies

To deliver services to the public in the most cost-effective way, the government is developing a new type of businesslike agency. These organizations will make use of the most advanced management techniques to supply goods and services produced by government.

Special Operating Agencies, SOAs, are units within departments operating under tailor-made agreements between the Agency, the parent department and the Treasury Board. The performance of these new agencies is expected to benefit from the greater latitude for day-to-day operations. Improved performance will be ensured by setting demanding targets for improvement, developing better performance measurement techniques, applying and adapting the best private and public sector management practices, and delegating appropriate responsibility for operational actions to managers.

In December 1989, the government announced its intention to set up five of these agencies on a pilot basis. Special Operating Agencies will be established with two units in Supply and Services Canada (Communications Services, and Audit and Management Services), The Government Telecommunications Agency, the Passport Office, and the Public Service Staff Training Program. Practical experience gained through these first SOAs should allow the government to adjust and implement the model for wider use in the future.

Results–Oriented Management

Complementing these many money-saving and management reforms are two internal initiatives designed to change the way the public service itself operates. The balance of this chapter outlines these longer-term initiatives.

In 1986, the government launched Increased Ministerial Authority and Accountability — or IMAA — a systematic initiative designed to change the management culture of the Public Service. It gives Ministers and senior managers the increased authority and flexibility to deal with a rapidly changing environment and to manage effectively with limited resources. At the same time, it enhances their accountability for the achievement of results both in program delivery and the implementation of key Treasury Board policies.

Incentives for Productive Management

Giving managers increased scope and flexibility to manage has been a key element of the special IMAA memoranda negotiated over the last four years between the Treasury Board and departments. Further, the government has been moving ahead to create an environment in which departmental managers can take into account good management practices. To encourage this, managers are being provided with new incentives to manage smarter. Three recently announced incentives:

- *incentives for user fees*

The user fee policy provides important incentives to encourage departmental managers to pursue opportunities for recovering the costs of services which primarily benefit individual or specific groups of users. A key feature is the provision that enables departments to reinvest part of the proceeds from increased user charges to make necessary improvements to services generating those revenues.

Charging places greater direct financial incentive and discipline on users and suppliers of such services to take account of the cost, both in the levels of services demanded and supplied and in the way in which services are delivered. It will place greater pressure on the government administrators to deliver services efficiently and to consider lower cost alternatives for the achievement of program objectives.

- *provision for carry-forward of operating and capital budgets*

Most government programs operate on a fixed level of funding that has been approved by Parliament for a particular fiscal year. Until recently, therefore departmental managers were induced to spend operating funds remaining at the end of the fiscal year, before their spending authority expired.

Treasury Board recently approved a policy permitting departments to carry-forward up to 3 per cent of their operating budget into the new fiscal year, starting in 1990-91. The carry-over will apply to operating funds that would otherwise lapse due to causes beyond managers' control, such as delays in delivering goods or services under contract to the government. This new policy will complement the existing policy allowing departments to carry-forward a portion of their capital budgets, where exercising this option helps departments to adjust spending patterns to account for changing conditions affecting program delivery.

The new policy will provide an incentive to managers to budget and spend more wisely. They will be able to focus more closely on overall cost effectiveness and program efficiency, rather than on detailed year-end spending and contract management.

- *improved asset management incentives*

Treasury Board's new policy on asset management, described earlier, features an incentive for managers as their departments are permitted to share the revenue from asset sales. Departments will get a 30 per cent rebate on the selling price of surplus assets. This incentive will promote more timely purchasing, improved inventory control, and prompt disposal of assets when it makes the best economic sense.

In addition to these specific incentives, departments have been informed they will be able to retain and redeploy all savings from productivity improvements achieved in their operations that result from the use of their own funds. This is expected to reinforce departments' efforts to become even more efficient in their delivery of government programs.

New Management Tools

As one means of encouraging departments to identify such savings, a program of Most Efficient Organizations Reviews has been introduced. These reviews are expected to help departments to search out less costly ways to deliver government services. The MEO review process involves determining what service is to be delivered, what level of service is appropriate, how service delivery can be organized to deliver the service most cost-effectively, and where appropriate, examining delivery alternatives and innovative departmental approaches.

To further assist departments in their efforts, Treasury Board has developed a number of management tools:

- *Most Efficient Organization (MEO) Review Guide.*

A Guide has been developed by the Treasury Board to assist managers in determining the best type of organization to deliver services most cost-effectively.

- *The costing of outputs*

The Comptroller General's Office has published a guide for managers on the costing of outputs of programs. Managers will be assisted in developing information on defining the outputs to be costed and determining the cost base so as to better make decisions about the design and delivery of programs.

- *The Manager's Deskbook*

Treasury Board has published a condensed review of program management, personnel, and administrative policies and procedures. The guide will help acquaint departmental managers with techniques and ideas for the productive management of their operations.

Performance Targets

Focusing on results, rather than process, is the key to making accountability work. Stressing this approach to management requires departments to set out their own targets for delivering their programs, enabling both them and the Treasury Board to determine whether they are meeting these targets efficiently and effectively over time.

This approach to performance management has led to initial positive results, exemplified by several departments:

- Employment and Immigration's selection of efficiency and effectiveness measures in the unemployment insurance area include one on the percentage of telephone enquirers who got through on the first phone call. For the Canadian Jobs Strategy, one target is the percentage of people trained who are employed or in further training after three months.
- Labour Canada's Mediation and Conciliation Services have identified indicators related to the percentage of labour disputes resolved without work stoppage and to the number of work days lost due to work stoppage as a percentage of total normal working days. The Bureau of Labour Information has set out client service objectives and restructured to now handle approximately four times the number of information requests with the same resources.
- For the Surveys and Mapping operations at Energy, Mines and Resources, indicators relate to the number of maps produced, survey positionings completed and demand for finished products; and for the Canada Centre for Mineral and Energy Technology (CANMET), to key performance indicators of collaboration with industry, including cost-recovery, joint R&D projects with clients, cost-sharing of contracts with industry, and secondment of staff to and from clients.
- External Affairs is proposing to establish targets for the immigration program based on Cabinet-approved immigration levels and, for the Passport Office, efficiency targets related to the cost and time required to process a passport.

A Revitalized Public Service

The past five years have been a period of transition and challenge for the Public Service of Canada, which today does more work with less people than it did five years ago. The government's approach to labour relations has been fair and equitable, balancing its responsibilities to the taxpayer with its responsibilities to its employees.

In 1984, virtually all collective agreements expired under a program of legislated wage increases. Since then the Treasury Board has negotiated agreements for federal Public Service employees which are both fair and responsible. The settlements have, over the five year period, been below the rate of inflation and lower than those in the private sector and the provincial government sector. Since 1987, Public Service settlements have continued to reflect the government's commitment to responsible fiscal management.

The government has been working to improve the working conditions of the Public Service. A comprehensive dental plan, similar to those in place in the private sector, has been introduced. A smoke-free working environment has been created and amendments to Part II of the Canada Labour Code have extended jurisdiction to the Public Service, thus improving on-the-job safety of public servants.

The President of the Treasury Board recently announced action to implement pay equity service-wide for public servants. This initiative has two elements: retroactive lump sum payments of $317 million, and annual salary equalization adjustments, effective April 1, 1990, estimated at $76 million per year. This action fulfils the government's commitment to the principle of equal pay for work of equal value in the public service.

The Canadian Centre for Management Development has been established to assist in developing a top-class management cadre equipped to handle the tough challenges facing the public sector in the next decade and beyond.

To advance progress in developing a motivated, skilled and productive public service for the future, the Prime Minister recently launched a further internal initiative — Public Service 2000. Its aim is to enable the Public Service to provide the best possible service to Canadians into the 21st century. Renewing the Public Service will require several key challenges to be addressed, including the need to simplify the government's employment and personnel management regime, to reduce central administrative controls to permit greater departmental flexibility and accountability for results, to clarify the roles of central agencies and of systems of personnel and administrative control and to improve efficiency and program delivery.

Managing for the Future

The initiatives reviewed in this chapter have helped move the government a considerable distance in managing itself more productively. The government will maintain its two-pronged approach of top-down restraint on departmental budgets and of management policies that modify the institutional and working environment of public service managers, so as to provide the incentives and flexibilities that are needed to foster productive and effective stewardship of the taxpayer's dollar. This can only be achieved with a dynamic public service equipped with the skills to tackle the challenges facing government in the 1990s and into the next century.

Chapter 4
Managing the Size of the Public Service

Introduction

One of the priority areas of the government since 1984 has been to improve the management of government operations. In this respect, a principal initiative was to reduce the size of the federal public service particularly in relation to other sectors of the economy. To pursue this objective, the government announced in May 1985 a program to reduce the size of the public service by 15,000 person-years.[1] This objective was to be accomplished primarily through fostering more productive management while ensuring that essential government functions were maintained.

The Size of the Public Service

The 1980-81 Main Estimates authorized a level of 230,005 (adjusted[2]) person-years. In the next five years, the level increased by 10,234 person-years, or by 4.4 percent. It was this rate of growth that led the government to note in the May 1985 Budget that the Public Service was projected to increase by a further 15,000 person-years by 1990-91. This led the government to assure Canadians that it intended to improve management in the public service to increase efficiency and productivity and to take steps to carefully manage the size of the public service.

As a result of its efforts the government has been able to reverse the growth trend that prevailed in the early 1980s. Person-years are now 12,377 lower than in 1985-86. Chart 1 shows the growth that occurred in the early 1980s. Chart 2 illustrates how this upward trend was not only arrested but reversed. In fact, the government's efforts have been successful in reducing the controlled person-year level to its lowest level in 17 years.

Chart 1
Authorized Person-Years
1980-81 to 1985-86
(Thousands of PYs)

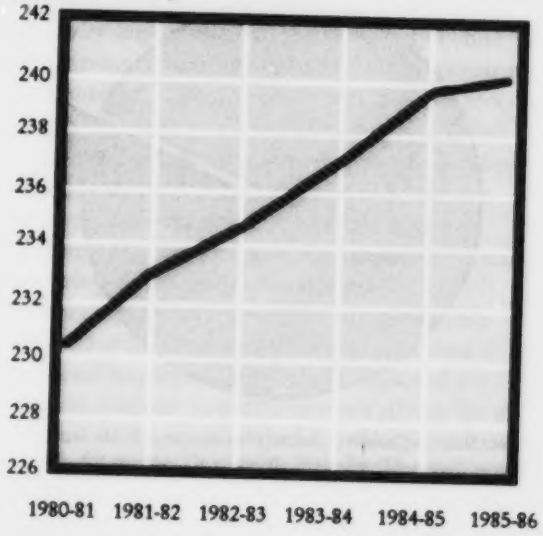
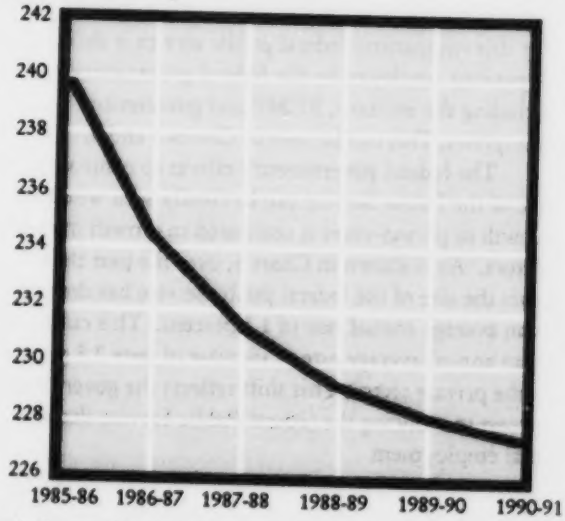


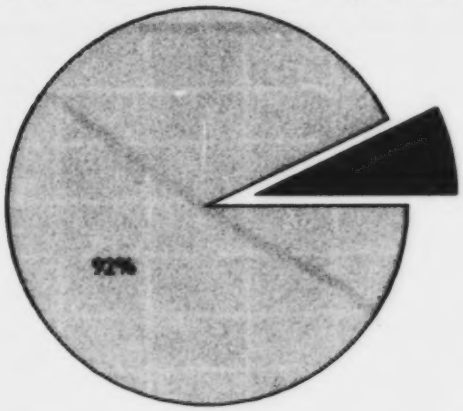
Chart 2
Authorized Person-Years
1985-86 to 1990-91
(Thousands of PYs)



[1] A person-year represents the employment of one person full-time for one year or any equivalent use of labour. A person-year authority level represents the average level of personnel resources which a department or agency can employ over a one-year period. A further discussion on person-year authorities and the differences between the various available measurement systems appears in the annex attached to this chapter.

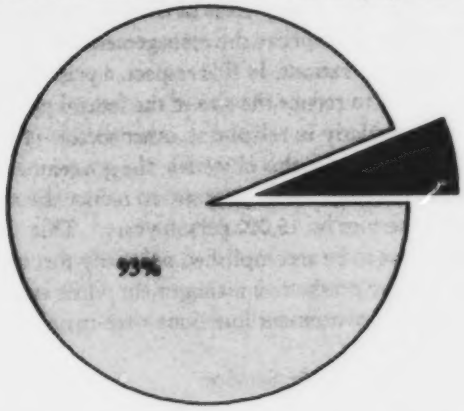
[2] The 1980-81 person-years level of 312,595 printed in Main Estimates for that year is adjusted to take into account groups of employees and organizations which have been removed from person-year controls for example, Post Office, Canadian Security Intelligence Service, military personnel, employees hired under the RCMP Act, National Capital Commission, Canadian Dairy Commission, Order in Council appointees and Minister's Exempt Staff.

Chart 3 1980
Federal Government Share of Total Employment



Source: Statistics Canada – Federal Government – Public Institutions Division; National Employment, Estimates of Employees (72–008)

Chart 4 1989
Federal Government Share of Total Employment

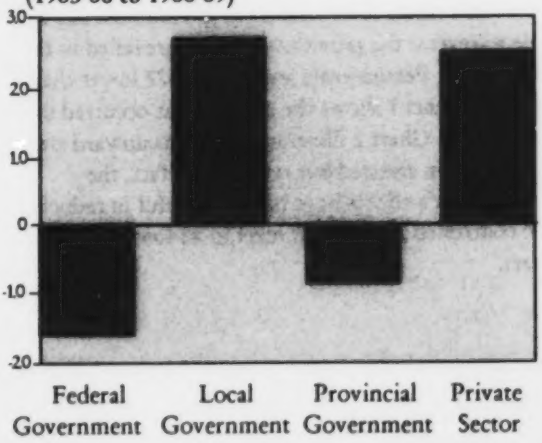


Source: Statistics Canada: Federal Government – Public Institutions Division; National Employment, Employment, Earnings and Hours (72–002)

Not since 1973-74 has the level been lower than the 1990-91 person-year level of 227,415. In fact, based on data provided by Statistics Canada, the federal public service share of total employment in Canada has decreased from 8 percent in 1980 to 7 percent in 1989. For this comparison federal public service is defined as all persons employed by the federal government including the military, RCMP and government enterprises. This can be seen in Charts 3 and 4.

The federal government's efforts to control the size of the Public Service can be clearly seen when the growth in person-years is compared to growth in other sectors. As is shown in Chart 5, over the past three years the size of the federal public service has decreased at an average annual rate of 1.5 percent. This compares to an annual average rate of increase of over 2.5 percent in the private sector. This shift reflects the government's success in reducing the federal Public Service share of total employment.

Chart 5
Average Annual Rate of Employment Growth
(1985-86 to 1988-89)



Source: Federal Government from TBS Person-Year Reports; Local, and Provincial Governments; and Private Sector from Statistics Canada

How Controlling the Size of the Public Service Was Achieved

The government's efforts to reduce the size of the public service were accomplished through the downsizing program. The objective of the downsizing program was both to avoid the projected 15,000 growth in the public service forecast in 1985 and to reduce the absolute size of the public service by 15,000 person-years.

Starting with the 1986-87 Main Estimates, the Treasury Board implemented the five-year downsizing plan. Under this plan, 23,542 person-years were progressively removed from departmental authority levels until the 1990-91 Main Estimates. It was estimated that to achieve a net reduction of 15,000 person-years, a reserve of approximately 8,500 person-years would be necessary to allocate to government priorities that would emerge and to meet pressing workload requirements.

The plan was designed to ensure that essential services affecting health, safety and security were not compromised. It was also based on an assessment of each department's ability to manage a reduction initiative relative to its resource level. As indicated in Table 4.1, each department made a significant contribution to the downsizing program. This represented a reduction of almost 10 percent of the adjusted 1985-86 Main Estimates person-year authority level.

The program relied in large part on the Public Service managers to meet the reduction targets through adoption of sound management practices to effect productivity improvements. In order to help Public Service managers meet this challenge, the government implemented a number of measures to improve program efficiency. These were discussed in Chapter 3. Other measures used included devolution of programs when such programs could be better delivered by another authority; rationalization of service levels; and contracting-out provided that essential services affecting health, safety and security were not at risk.

The program was carried out in a responsible manner reflecting the government's commitment to being a good employer. The negative impact of the downsizing program on public servants affected by the reductions was kept to a minimum by the provisions of the Work Force Adjustment Policy, which forms part of most collective agreements. The key ingredient of this policy is that every opportunity be given to employees to find employment elsewhere in the public service. In fact, only about 1,000 employees, or 4.3 percent of those affected, have been laid off as a result of downsizing. The government's objective was to redeploy people rather than terminating their employment.

Table 4.1
Reductions to Controlled Person-Year Authority Levels

Departments/Agencies	Total Reduction
Agriculture	-1,237
Communications	-465
Consumer & Corporate Affairs	-330
Employment and Immigration	-1,062
Energy, Mines & Resources	-733
Environment	-381
External Affairs	-508
Finance	-93
Fisheries and Oceans	-603
Governor General	-7
Indian Affairs & Northern Development	-1,505
Industry, Science & Technology	-1,093
Justice	-118
Labour	-44
National Defence	-3,157
National Health & Welfare	-1,675
National Revenue	-3,885
Privy Council	-58
Public Works	-962
Secretary of State	-625
Solicitor General	-1,408
Supply and Services	-1,143
Transport	-1,983
Treasury Board	-102
Veterans Affairs	-365
Total	**-23,542**

Source: Treasury Board Secretariat

Table 4.2 shows that the employees affected by the downsizing program have been distributed throughout Canada with the largest share of affected employees in the National Capital Region.

While implementing its downsizing program, the government was aware of its responsibilities to respond to changing conditions and to provide additional resources which the government considered necessary to ensure health, safety and security. For example, the refugee determination system was an area which was overhauled in accordance with new Canadian immigration policies. Similarly, resources were allocated to provide for much needed tax reforms. This agenda required that additional person-years be provided to allow departments and agencies to effectively implement and respond to the changing needs of Canadians.

Table 4.2
Employees Affected by Downsizing
(As at December 1, 1989)

Region	Employees Affected	%
National Capital Region (NCR)	6,937	30.5
Quebec (excluding NCR)	4,248	18.7
Prairies	3,374	14.8
Ontario (excluding NCR)	3,194	14.1
Maritimes	2,196	9.7
British Columbia	1,893	8.3
Yukon and Northwest Territories	886	3.9
Abroad	10	.....
Total employees affected	22,738	100.0

Source: Public Service Commission

During the last five years, 11,165 new person-years were added to respond to major new initiatives and to provide additional resources in critical areas of health, safety and security, for example, for food inspection, drug evaluation, policing services and for hazardous material requirements. Table 4.3 below provides a summary of the major allocations provided during the downsizing period.

Table 4.3
Major Items Receiving Controlled Person-Years During Downsizing Period

Revenue and tax initiatives	2,400
Refugee determination and backlog	1,600
Health, safety and security	800
Other policy initiatives	1,800
Other workload	4,565
	11,165

Source: Treasury Board Secretariat

Resources provided under other policy initiatives and critical workload include person-years for the free trade agreement; the creation of regional development agencies such as: Atlantic Canada Opportunities Agency and Western Economic Diversification; new Science and Technology initiatives such as the Space activities, emerging environmental concerns; and improvements to the judicial system.

Work Force Adjustment Program

The impact of public service reductions on employees has been handled by attrition and by the application of the Work Force Adjustment Policy which forms part of most collective agreements. The effectiveness of this policy has been demonstrated over the past four years by the resolution of over 95 percent of cases involving affected employees. Amendments made to the policy last summer, such as the guarantee of up to one year of retraining for affected employees, are expected to further improve the already high number of resolved cases. The willingness of employees to accept change, undergo retraining or relocate afield, as well as the cooperation and coordination of the Treasury Board, the Public Service Commission, departments and Public Service unions are also expected to continue contributing to the success in finding new jobs for employees.

Conclusion

The government's downsizing program has been a success. Departments and agencies have been able to maintain the integrity of government programs and service levels in essential areas while achieving a significant reduction of almost 10 percent of 1985-86 Main Estimates person-year levels over five years. In so doing, a five-year growth trend of almost 1 percent per year was replaced by five straight years of decline. Without the government's intervention, the size of the Public Service would have continued to grow. The result would have been an increased share of total employment by the federal public service. Now that the government has accomplished the reversal in trend both in terms of growth of the federal public service and its share of total employment, it intends to continue to ensure that employment in the federal Public Service over the medium term does not increase its claim on total employment in the economy.

In terms of its specific target, the government's downsizing program avoided the growth trend of 15,000 in employment between 1985-86 and 1990-91 and reduced the actual size of the Public Service by 12,377 person-years. Departments fully met their assessed reductions which averaged 10 percent of their 1985-86 person-year levels. However, the government had to ensure that adequate person-year resources were assigned to meet priority policy objectives and for its health, safety and security responsibilities. This commitment resulted in more resources being approved than initially envisaged, thereby, limiting the net reduction to 12,377 person-years at the end of the downsizing program.

ANNEX TO PERSON-YEAR MANAGEMENT

Definition of a Person-Year Authority Level

A person-year authority level represents the average level of personnel resources which a department or agency may consume over a period of one year. In general, departments and agencies which appear in Schedules 1 and 2 of the *Financial Administration Act* and in Schedule 1 of the *Public Service Staff Relations Act* are subject to person-year controls.

The Treasury Board has in some instances exempted certain organizations from person-year controls. The exemptions are usually provided in cases where the organization has a special reporting relationship to Parliament or where the release of person-year information may be sensitive for security reasons.

Person-years take into account fluctuations in hiring caused by recruitment periods and part-time, casual and seasonal employment. The system of control allows managers to decide how person-years translate into jobs. For example, one person-year may be used to hire 12 people for one month each to deal with seasonal peak loads. As a consequence, at various points during the year departments may have substantially more people on strength than its person-year authority level. Conversely such peak points will be offset by lower levels of employment during other points during the year.

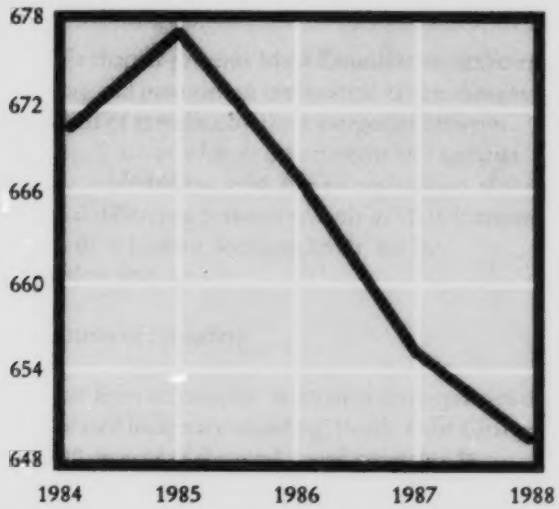
Since the implementation of person-year controls in 1970, Treasury Board has approved a number of adjustments to the universe of controlled person-years. For example, employees hired under the *Royal Canadian Mounted Police Act* were removed from person-year controls in 1986-87. To ensure consistency and the integrity of the downsizing program, the groups being decontrolled were removed from authorized levels from previous years including the 1985-86 base year. As a result, the decisions to decontrol certain groups of employees did not have an impact on the downsizing program.

Comparisons of person-year authority levels to data published by Statistics Canada and the Public Service Commission on the size of the Public Service require careful interpretation. Not only do the systems measure a different population, that is a different set of departments and agencies, they also measure the number of employees on strength at one point in time, whereas, the person-year system measures the average strength over one year. Charts 6 and 7 show the strength measure as published by Public Service Commission and Statistics Canada respectively.

Chart 6
Public Service Commission Data
(Thousands of Employees)

Source: Public Service Commission Annual Reports —1984 to 1988.

Chart 7
Statistics Canada Data
(Thousands of Employees)



Source: Statistics Canada — Public Institutions Division.

The annual report of the Public Service Commission (PSC) provides a count of the number of persons on strength at the end of each calendar year and includes only persons employed in organizations under which the PSC has staffing authority as provided by the *Public Service Employment Act*. Statistics Canada, also measures employees on strength at a given point in time. However, Statistics Canada includes organizations and persons that are not controlled by the Treasury Board including Canada Post, DND Military Personnel, employees hired under the *Royal Canadian Mounted Police Act* and employees of all other corporations and agencies for which Treasury Board is not the employer. It is not possible to reconcile either of these two measurements to the person-year control system.

Chapter 5
The Composition of Expenditures

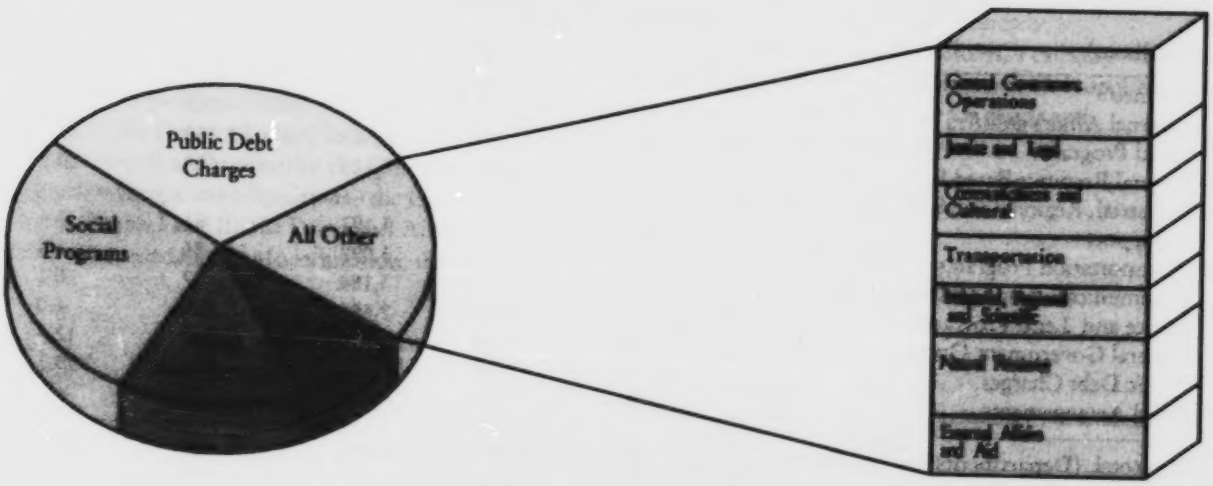
Introduction

This chapter presents Main Estimates expenditures by purpose and provides an explanation of the changes in the levels of spending by these categories between these Main Estimates for all departments and agencies and those presented last year. For an explanation of the conceptual difference between growth in Main Estimates and growth in forecast spending levels, see the Introduction on page 5.

Composition of Spending

Four areas account for more than three-quarters of total allocated budgetary spending. Public Debt Charges take up 30 percent of the total, social programs 28 percent, fiscal arrangements close to 14 percent and defence spending 9 percent. Chart 5.1 shows the distribution of spending by function.

Chart 5.1
Distribution of Allocated Budgetary Expenditures



Main Estimates for 1990-91 after adjusting for the full effect of the Expenditure Control Plan are $6.0 billion higher than they were last year. Spending for higher public debt charges and the growing costs of social programs account for more than 68 percent of this increase. Defence spending adds a further 11 percent.

General Government Operations also show a significant increase. While more is said on this later in the chapter, this growth includes an amount of approximately $516 million to provide for the retroactive salary requirements for payments on equal pay for work of equal value and increased requirements in the Public Service Insurance Plans Program, increases to Statistics Canada for the 1991 Census and the cost of implementing tax reform and other Taxation requirements.

Table 5.1 provides the details on year-over-year growth.

The remainder of the chapter looks in detail at each of these areas of expenditure and provides an explanation of the changes in Main Estimates for all departments and agencies.

Table 5.1
Budgetary Main Estimates 1990-91 in relation to 1989-90

($millions)	Main Estimates 1990-91	Main Estimates 1990-91 Adjusted for Full Impact of the Expenditure Control Plan	Main Estimates 1989-90	Difference 1990-91 adjusted Main Estimates and 1989-90 Main Estimates	Share of Difference
Defence	12,005	12,005	11,340	665	11.1
External Affairs and Aid	3,585	3,585	3,383	202	3.4
Social Programs	38,968	38,893	36,543	2,350	39.4
Natural Resource Based Programs	4,925	4,875	5,483	-608	-10.2
Industrial, Regional and Scientific/ Technological Support	3,116	3,116	3,197	-81	-1.4
Transportation Programs	3,012	3,012	3,098	-86	-1.4
Communication and Cultural Programs	3,191	3,191	3,184	7	0.1
Justice and Legal Programs	2,921	2,921	2,685	236	4.0
General Government Operations	5,439	5,439	4,697	742	12.4
Public Debt Charges	41,150	41,150	39,400	1,750	29.3
Fiscal Arrangements	18,755	17,870	17,978	-108	-1.8
Sub-total (Departments and agencies)	**137,067**	**136,057**	**130,988**	**5,069**	**84.9**
Unallocated (Specified Purpose Accounts)	10,526	10,526	9,627	899	15.1
Total	**147,593**	**146,583**	**140,615***	**5,968**	**100.0**

** Forecast spending for 1989-90 is $142,900 million. The increase in 1990-91 over forecast spending is $3,683 million.*

Defence

Defence spending is aimed at deterring the use of force or coercion against Canada and Canadian interests and at being able to respond adequately should deterrence fail.

The defence program includes the activities of the Canadian Forces which supplement and support civilian authorities in maintaining surveillance and preserving control over and security within territory under Canadian jurisdiction. To enhance the security of Canada through joint defence measures, the program supports Canadian participation in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and cooperation with the United States in the defence of North America. To promote international stability, the program provides military assistance to United Nations-sponsored peacekeeping operations and military training to friendly nations. The program also mobilizes resources in search and rescue operations and provides assistance to civil powers in emergencies and disaster relief.

The increase in Defence spending, while large, reflects the government's resolve that all programs must share the burden of restraint and is consistent with the government's overall Expenditure Control Plan which provides for capping the growth rate of major programs.

Personnel costs represent approximately 45 per cent of Defence expenditures. This includes the wages, salaries and benefits for approximately 120,000 military and civilian personnel. Capital expenditures (about 24 per cent of the Defence budget) reflect the continuing need to re-equip and modernize the Canadian Forces. Five major equipment acquisitions - the Canadian Patrol Frigate (Phases I and II), the Low Level Air Defence, the Tribal Class Update and Modernization, the North American Air Defence Modernization and the Heavy Truck - will account for some 45 percent of the total capital budget. Other capital expenditures are for items such as munitions, communications and computing equipment, vehicles, aircraft, various construction projects and research and development. Approximately 26 percent of the defence budget is mostly non-personnel operating expenditures, a category which includes such items as fuel, maintenance and supplies. The remaining 5 percent is used for grants and contributions, and statutory payments.

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures

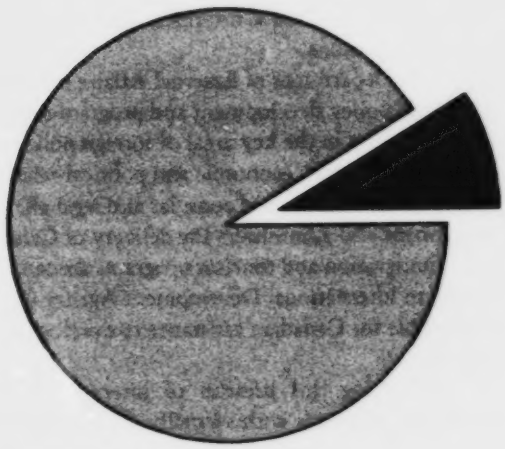


Table 5.2
Defence

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
National Defence	**11,340**	**12,005**	**665**

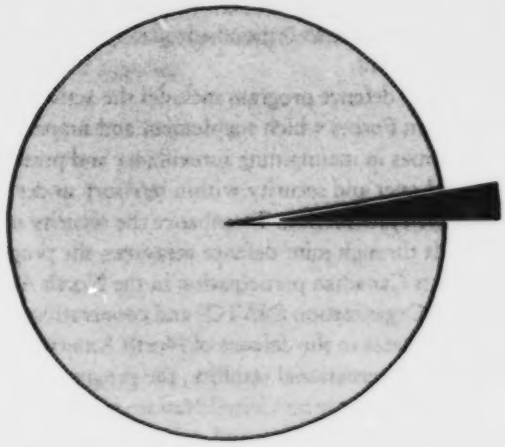
External Affairs and Aid

The programs included in External Affairs and Aid are directed towards carrying out Canada's foreign policies, representing Canada's interests abroad and assisting developing nations.

The Department of External Affairs is charged with both policy development and program delivery responsibilities in the key areas of foreign policy coordination, trade, economic and political relations, international security and consular and legal affairs. The department also administers the delivery of Canada's aid, immigration and tourism programs abroad. The Canadian International Development Agency (CIDA) is responsible for Canadian assistance to developing countries.

Reflecting this breadth of interests, Canada has diplomatic relations with virtually all countries and is a member of the United Nations and its associated agencies, NATO and many other international organizations. These relations are handled through 109 missions abroad, including seven accredited to multilateral organizations.

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures



The increase of $57 million in the budgetary Main Estimates of the Department of External Affairs consists primarily of $32 million for enhanced immigration processing services and $18 million for implementing the

Table 5.3
External Affairs and Aid

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Energy, Mines and Resources:			
Petro-Canada International Assistance Corporation	49.3	53.0	3.7
External Affairs:			
Department	1,047.7	1,104.3	56.6
Canadian International Development Agency	1,987.2	2,152.7	165.5
Canadian Institute for International Peace and Security	5.0	5.0	.....
Canadian Secretariat	.....	2.3	2.3
International Centre for Ocean Development	10.1	12.3	2.2
International Development Research Centre	108.5	114.3	5.8
International Joint Commission	4.8	4.6	-0.2
Finance: Development Assistance	170.3	136.8	-33.5
Total	**3,382.9**	**3,585.3**	**202.4**

the Going Global Trade Strategy. Of the $1,104 million to be provided to the department, $645 million will be spent on managing Canada's bilateral and regional relationships and delivering specific programs abroad and $139 million will be spent in the form of assessed contributions covering Canada's membership costs in international organizations.

The budgetary Main Estimates of the Canadian International Development Agency are $166 million higher than in 1989-90. These Main Estimates are consistent with the government's Expenditure Control Plan to limit the growth in Official Development Assistance (ODA) budgetary expenditures.

The total planned ODA commitment for 1990-91 amounts to $2,909 million, $189 million more than in 1989-90. Table 5.4 shows the distribution of Canada's assistance for both years.

A precise addition of ODA entries in the Main Estimates would result in net budgetary ODA cash requirements of $2,565 million and non-budgetary expenditures related to multilateral development bank investments of $33 million. The main reason that these amounts differ from the ODA total shown in Table 5.4 is that, for the most part, Canada's participation in the financing of international development banks takes the form of the issuance of promissory notes. Cash is drawn against these notes by recipient institutions in future years, as required, and it is the forecast of the actual cash draw during the fiscal year that is included in Main Estimates. The full value of the notes is, however, included in the calculation of ODA in the year in which they are issued, and is reported to the Development Assistance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

The remaining difference between the ODA total and budgetary cash is due to the imputed value of Canada's support to trainees from developing countries and to administrative services provided to CIDA by other government departments without charge. These amounts will be included in Canada's 1990 report to the OECD. The imputed value for foreign student support covers all students from countries eligible for Canadian bilateral development assistance following courses of study related to development.

Table 5.4
Official Development Assistance

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Partnership Program			
International Financial Institutions:			
CIDA	236	250	14
Department of Finance	230	299	69
Voluntary Sector Support	242	258	16
International Non Governmental Organizations	21	22	1
International Development Research Centre	109	114	5
International Centre for Ocean Development	10	12	2
International Centre for Human Rights and Democratic Development (CIDA)	2	3	1
Industrial Cooperation (CIDA)	61	67	6
Multilateral Technical Cooperation (CIDA)	154	161	7
Multilateral Food Aid (CIDA)	169	155	-14
Grants and Contributions (External Affairs)	42	46	4
Sub-total: Partnership Program	**1,276**	**1,387**	**111**
National Initiatives			
Bilateral Food Aid	197	209	12
Scholarships:			
CIDA	13	11	-2
External Affairs	9	11	2
Foreign Student Support	61	64	3
Petro-Canada International Assistance Corporation	49	53	4
International Humanitarian Assistance (CIDA)	60	59	-1
Development Information (CIDA)	...	7	7
Geographic Programs (CIDA)	866	953	87
Sub-total: National Initiatives	**1,255**	**1,367**	**112**
Administrative and Reserves			
Administrative resources applicable to ODA:			
CIDA	110	103	-7
External Affairs	107	90	-17
Other Government Departments	12	13	1
Reserves	9	1	-8
Sub-total: Administrative and Reserves	**238**	**207**	**-31**
Gross Official Development Assistance	2,769	2,961	192
Less: repayment of previous year's loans	49	52	3
Net Official Development Assistance	**2,720**	**2,909**	**189**

Social Programs

The government is continuing its efforts to help those in greatest need through programs of assistance to the economically disadvantaged, including the jobless, aboriginal peoples, veterans, disabled persons, and the aged. The government's programs and policies will continue to ensure equality of access by all Canadians to the benefits of Canadian society.

Expenditures on social programs are the second largest component of overall spending. During 1990-91, the federal government will direct $39 billion, which is 28 percent of its allocated Main Estimates, to improve the social conditions of Canadians.

Table 5.5 provides a breakdown by department and agency of spending for social programs.

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures

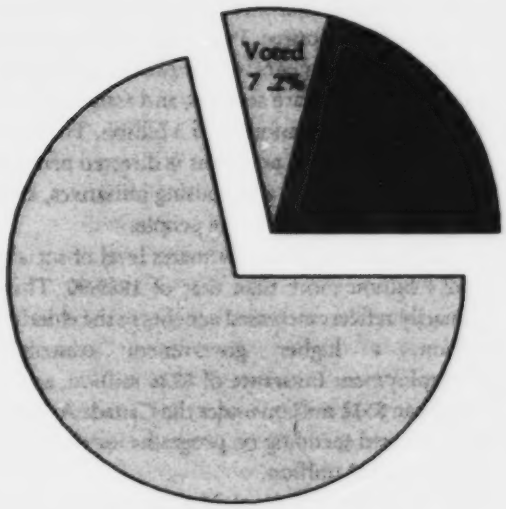


Table 5.5
Social Programs

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Employment and Immigration:			
Department	4,913.7	5,167.7	254.0
Advisory Council on the Status of Women	3.4	3.5	0.1
Immigration and Refugee Board	42.3	61.8	19.5
Status of Women - Office of the Coordinator	3.6	4.0	0.4
Indian Affairs and Northern Development*	2,423.4	2,600.9	177.5
Labour:			
Department	202.3	245.7	43.4
Canada Labour Relations Board	7.7	8.2	0.5
Canadian Centre for Occupational Health and Safety	8.3	5.3	-3.0
National Health and Welfare:			
Department*	25,044.2	26,812.5	1,768.3
Medical Research Council	202.0	221.6	19.6
Canada Mortgage and Housing Corporation	1,800.4	1,883.7	83.3
Treasury Board Secretariat: Employment Initiatives	180.0	180.0	.....
Veterans Affairs	1,711.6	1,772.8	61.2
Sub-total	**36,542.9**	**38,967.7**	**2,424.8**
Adjustment for legislative changes in Expenditure Control Plan	.....	-75.0	-75.0
Total	**36,542.9**	**38,892.7**	**2,349.8**

* *Excludes items categorized as part of Fiscal Arrangements.*

Direct transfers to individuals of more than $24.5 billion through payments to the elderly, families, support of the unemployed and veterans form the largest part of this component. Payments to provincial and territorial governments for the provision of social assistance and welfare services, and assistance to the disabled constitute another $5.3 billion. The remaining $9.2 billion in social programs is directed primarily at employment, health, and housing initiatives, and to programs that benefit native people.

The 1990-91 Main Estimates level of social spending is $2.4 billion more than that of 1989-90. This increase primarily reflects increased benefits to the elderly of $1,107 million, a higher government contribution to Unemployment Insurance of $226 million, an increase of more than $518 million under the Canada Assistance Plan, and increased spending on programs for aboriginal groups of almost $220 million.

The Department of National Health and Welfare social expenditures of $26.8 billion represent nearly 69 per cent of the total Main Estimates for social programs. The majority of these are of a statutory nature, including: programs providing benefits to the elderly ($17,502 million) and families ($2,663 million); and $5,298 million for the Canada Assistance Plan, which funds 50 per cent of the costs of provincial programs delivering social, child support and other family services. It should be noted that the reductions proposed in the government's Expenditure Control Plan for the Canada Assistance Plan are not reflected in Main Estimates as the required legislative amendments have not yet been dealt with by Parliament.

It should also be noted that the planned levels of selected non-statutory grants and contributions are being reduced by $12.2 million as part of the government's Expenditure Control Plan.

The 1990-91 Main Estimates include $1,779 million for the Canadian Jobs Strategy which this year includes all related immigrant language training funds. An amount of $1,399 million has been allocated to the Employment and Immigration program for the Jobs Strategy, and $200 million for social assistance recipients. In addition, there is $180 million set aside for summer employment in a central vote of the Treasury Board Secretariat. The remainder of the Employment and Immigration Estimates primarily reflects $3,173 million in statutory contributions to the Unemployment Insurance Account and $245 million for the Immigration Program.

The increase of $20 million in the Estimates for the Immigration and Refugee Board of Canada is consistent with the adjustment to its base made through 1989-90 Supplementary Estimates.

Included in the Main Estimates of the Department of Indian Affairs and Northern Development is $2,438 million for the Indian and Inuit Affairs Program, of which $736 million is for education, $620 million for social development, $592 million for capital facilities and community services, and $224 million to assist Indian bands in administering programs. These amounts include $169 million for the provision of services to Indians reinstated under 1984 amendments to the *Indian Act* (Bill C-31). The net increase between 1989-90 and 1990-91 for the Indian and Inuit Affairs Program is 8 percent or $182 million, which reflects a reduction of $50 million from planned spending as a result of the government's Expenditure Control Plan.

The 1990-91 Main Estimates include $1,773 million for the Department of Veterans Affairs. Of this, $950 million will be spent on veterans' pensions and $214 million on war veterans' allowances. A large portion of the balance is accounted for by veterans' health services. The Veterans' Independence Program, which is increasing from $95 million in 1989-90 to $123 million in 1990-91, includes a reduction of $8 million from planned spending as a result of the government's Expenditure Control Plan.

The Canada Mortgage and Housing Corporation's 1990-91 budgetary estimates amount to $1,884 million, a net increase of $83 million over 1989-90. Approximately 95 percent of CMHC's budgetary expenditures are directed to social housing which help to subsidize 600,000 housing units. Budgetary funding for social housing will increase by $91 million, funding new commitments of approximately 36,000 units. New commitment expenditures will be 15 percent less than planned for 1990-91 as a result of the government's Expenditure Control Plan.

The Estimates of the Department of Labour include an item of $50 million and 21 person-years for the implementation of the new Program for Older Worker Adjustment announced in the February 1986 Budget. This is a joint federal-provincial program developed to provide income security to older workers who would suffer severe hardship as a result of major permanent layoffs.

Further to the government's continuing commitment to cost recovery, the Estimates of the Canadian Centre for Occupational Health and Safety have been reduced by $3 million; this decrease will be compensated by increased revenues to be generated through more aggressive marketing of the Centre's information products.

The remaining social programs account for $237 million or less than 1 percent of the total. The department and agencies involved are the Advisory Council on the Status of Women, the Office of the Coordinator — Status of Women, the Canada Labour Relations Board, and the Medical Research Council.

Natural Resource Based Programs

These programs comprise those focused primarily on the country's natural resources: that is, programs related to agriculture, forestry, fisheries, energy, minerals and the environment. These programs are intended to support the orderly development of natural resources in a way that maximizes economic benefits for Canadians while ensuring that the quality of environment is protected and enhanced.

The Main Estimates for the Department of the Environment total $973 million, of which $387 million will be directed to the operation and development of national parks and historic sites. An amount of $222 million will be directed to the operation of atmospheric environmental services and an amount of $319 million to activities aimed at the conservation and protection of the environment. The department's Estimates show an increase of $102 million over 1989-90 Main Estimates to provide for high priority conservation and

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures

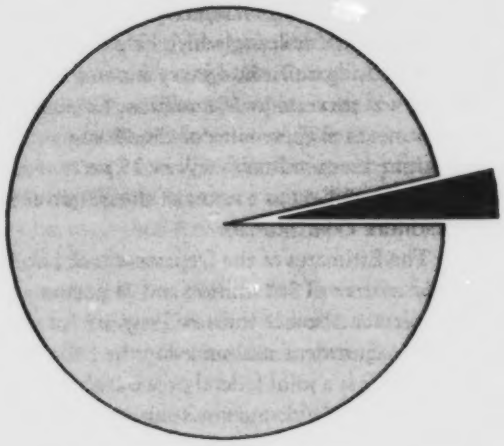


Table 5.6
Natural Resource Based Programs

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Agriculture:			
Department	2,345.9	1,934.3	-411.6
Canadian Dairy Commission	5.0	3.7	-1.3
Canadian Livestock Feed Board	19.8	19.9	0.1
Energy Mines and Resources:			
Department	1,140.4	914.7	-225.7
Atomic Energy Control Board	24.0	35.0	11.0
Atomic Energy of Canada Limited	125.7	135.1	9.4
National Energy Board	24.5	25.6	1.1
Environment	871.1	972.9	101.8
Fisheries and Oceans	720.1	724.7	4.6
Forestry	206.9	159.3	-47.6
Sub-total	**5,483.4**	**4,925.2**	**-558.2**
Adjustment for legislative changes in Expenditure Control Plan	.....	-50.0	-50.0
Total	**5,483.4**	**4,875.2**	**-608.2**

environmental protection initiatives. Increased requirements for such initiatives include funding for the clean-up of contaminated land sites, environmental improvements to the Great Lakes and the St. Lawrence River, and the destruction of PCBs.

Budgetary Main Estimates for the Department of Agriculture amount to $1,934 million. Within this total, $846 million will be directed to agricultural producers for income stabilization purposes and other transfer payments will account for $271 million. The largest components of departmental operations comprise scientific research and development activities, to which $256 million will be directed, and inspection and regulatory activities, to which $278 million will be directed. The decrease of $412 million in the department's Estimates from 1989-90 Main Estimates primarily reflects the virtual completion of payments under the special one-time Canadian Crop Drought Assistance Program for the 1988 crop year, for a decrease of $366 million, and the termination of the two-year Domestic Wheat Pricing Program, resulting in a decrease of $57 million.

The $915 million in budgetary Main Estimates for Energy, Mines and Resources include $467 million for operating and capital purposes and $448 million for transfer payments. Surveying, mapping, and geological research activities form the largest component of departmental operations and $223 million of the department's operating and capital funding will be directed to those. An additional amount of about $102 million will be directed to research activities in the energy and mineral sectors. With respect to transfer payments, incentive programs for stimulating exploration development for mineral resources and for the exploration and development of petroleum resources account for $210 million.

The Expenditure Control Plan announced the termination of the largest of these, the Canadian Exploration Incentive Program (CEIP). Because Parliament has not yet passed the legislation required to end this program, an amount equal to forecast expenditures if the program had been continued is still included in the Main Estimates.

The decrease of $226 million in budgetary Estimates from 1989-90 Main Estimates for this department primarily reflects the termination of the Canadian Exploration and Development Incentives Program (CEDIP), which accounts for a decrease of $218 million. In addition, requirements under the Canadian Exploration Incentive Program (CEIP), before its cancellation was announced, were forecast to drop by $60 million from 1989-90 Main Estimates. Requirements for offshore oil and gas development have dropped by $45 million. Federal support for the construction of a natural gas pipeline from the mainland to Vancouver Island accounts for an offsetting increase of $130 million.

The Main Estimates of the Atomic Energy Control Board total $35 million, up $11 million over the 1989-90 Estimates. This significant increase in resources reflects the emphasis on environmental protection in this component of the expenditure plan. It will enable the agency to significantly increase its effectiveness in regulating the nuclear industry to minimize risks to safety and health.

The Main Estimates for Fisheries and Oceans total $725 million, up slightly over the department's Estimates for 1989-90. The programs of this department support Canada's interests in oceans and inland waters and provide for the conservation, development and sustained economic utilization of Canada's fisheries resources. An amount of $201 million will be directed to research and technical support activities, $191 million to operational activities related to the regulation and management of the Atlantic, Pacific and freshwater fisheries and $34 million to fisheries inspection services. Of the remaining Estimates, an amount of $145 million is for the acquisition and replacement of assets, primarily small craft harbours and ships.

The Main Estimates for the Department of Forestry total $159 million of which $111 million will be used to fund the department's own operations and $49 million transferred to support the forest-sector activities of other governments and organizations. The major part of the department's operations involves research and the provision of technical services; $67 million of the $111 million noted above will be directed to such activities. The bulk of the Forestry transfer payments is made under forestry development agreements with the provinces; these will account for $39 million. The department's Estimates are down by $47 million from 1989-90 Main Estimates primarily because similar major agreements with British Columbia and Quebec have terminated and renewals have not yet been put into place.

Industrial, Regional and Scientific/Technological Support Programs

These programs are designed to foster regional and industrial development and to enhance Canadian competitiveness by stimulating private sector investment across Canada, contributing to job creation and encouraging increased innovation and R&D.

Table 5.7 provides a comparison of the Main Estimates for these programs with the previous year.

The regional and industrial development programming included in the 1990-91 Main Estimates of Industry, Science and Technology, Western Economic Diversification and Atlantic Canada Opportunities Agency reflects the strategic policy directions and associated funding framework adopted in the previous budget. This new approach includes an increased

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures

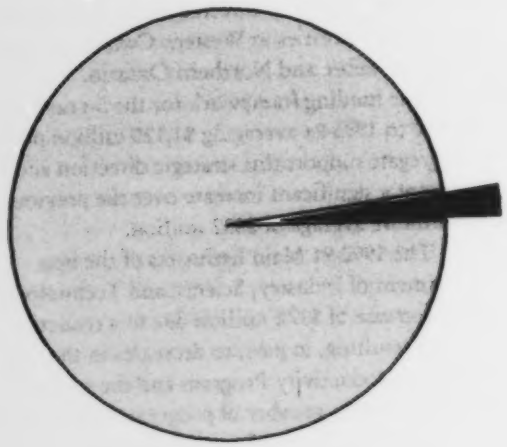


Table 5.7
Industrial, Regional and Scientific/Technological Support

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Atlantic Canada Opportunities Agency:			
Department	368.7	329.4	-39.3
Enterprise Cape Breton Corporation	10.6	10.6	.....
Consumer and Corporate Affairs Ministry	182.8	190.0	7.2
Canadian Commercial Corporation	20.1	15.2	-4.9
Export Development Corporation	125.0	185.0	60.0
Industry, Science and Technology:			
Department*	1,241.2	1,069.1	-172.1
Cape Breton Development Corporation	32.0	32.0	.....
Federal Business Development Bank	34.0	15.3	-18.7
Investment Canada	9.5	9.9	0.4
Canadian Patents and Development Limited	0.8	0.8	.....
Canadian Space Agency	.....	112.1	112.1
National Research Council	492.6	433.8	-58.8
Natural Sciences and Engineering Research Council	389.9	423.3	33.4
Science Council	3.0	3.2	0.2
Western Economic Diversification	287.4	286.0	-1.4
Total	**3,197.6**	**3,115.7**	**-81.9**

**Formerly included the Department of Regional Industrial Expansion and the Ministry of State for Science and Technology. Also excludes Canadian Patents and Development Limited which is now shown as a separate agency.*

national emphasis on leadership and support for the creation of a more competitive industrial sector through the application of advanced technology coupled with progressive regionally-directed decision-making focused on sectoral priorities in Western Canada, Atlantic Canada, Quebec and Northern Ontario.

The funding framework for the 5-year period 1989-90 to 1993-94 averaging $1,120 million per year will in aggregate support this strategic direction and will represent a significant increase over the previous 5-year expenditure average of $832 million.

The 1990-91 Main Estimates of the new department of Industry, Science and Technology shows a net decrease of $172 million due to a reduction of $221 million resulting, in part, to decreases in the Defence Industry Productivity Program and the scheduled termination of a number of programs (e.g. Industrial and Regional Development Program, Special Agricultural and Rural Development Program and Shipbuilding Industry Assistance Program), the winding down of a number of major capital projects, and reduced expenditures on certain expiring Economic Regional Development sub-agreements. At the same time, consistent with the strategic direction of the new department, there will be controlled growth in expenditures of $23 million for the new Industrial, Science and Technology Programs such as Strategic Technologies, Sector Campaigns and Technology initiatives. In addition, $15 million will be allocated for the Canada Scholarships Program while the 1990-91 funding for the Networks of Centres of Excellence will be finalized as each of the 14 agreements are negotiated. Regional Development program expenditures for Northern Ontario and Quebec will be increased by $20 million.

The budgetary allocation for the Department of Western Economic Development in 1990-91 is about the same as in the previous year reflecting the anticipated disbursements of the program which are consistent with the evolution of the federal government's diversification initiatives in Western Canada.

The net year-over-year decrease of $39 million in the Atlantic Canada Opportunities Agency 1990-91 Main Estimates reflects modifications to federal delivery mechanisms whereby departments will administer sectoral Cooperation Agreements in the Atlantic provinces (i.e. Forestry, Communications, Energy, Mines and Resources, Fisheries and Oceans), the discontinuation of certain programs, and statutory provisions for the Atlantic Enterprise Loan Insurance Program. The programming mix and associated resources are intended to support priorities established for the government's continuing regional development efforts in Atlantic Canada.

The government continues to place a high priority on science and technology programs, only a small portion of which are reflected in Table 5.7. The total federal government investment in science and technology will amount to about $5 billion in 1990-91 and will involve the participation of about 20 science-based departments and agencies, including Environment; Energy, Mines and Resources; Agriculture; CIDA; National Defence; Statistics Canada; Fisheries and Oceans, and National Health and Welfare. The Natural Sciences and Engineering Research Council 1990-91 Main Estimates will show an increase of $33 million as a continuation of the government's policy to match private sector contributions to university research. The NSERC program will continue to provide assistance for research and for the training of those highly qualified personnel needed to apply advanced technology to enhance Canada's international industrial competitiveness.

The reduction in the National Research Council appropriations reflects a transfer of responsibility for Canada's participation in the Space Station Project to the newly formed Canadian Space Agency which has 1990-91 Main Estimates of $112 million covering Radarsat, Canada's contributions to the European Space Agency and its associated projects, the Space Station Project and other space activities previously reported in Energy, Mines and Resources, Communications, and MOSST.

Other departments and agencies in this sector contribute to the realization of Canada's industrial objectives, generally. The Export Development Corporation Main Estimates show a net increase of $60 million. This reflects an incremental amount approved subsequent to the 1989-90 Main Estimates partially offset by an Expenditure Control Plan measure which has the effect of freezing 1990-91 funding at the 1989-90 level approved subsequent to Main Estimates. Reductions to the Canadian Commercial Corporation reflect cost-reducing modifications in the delivery of its services. The decline of $19 million in the 1990-91 Main Estimates of the Federal Business Development Bank reflects lower anticipated requirements for the venture capital and other activities of the bank. The Consumer and Corporate Affairs Ministry shows a modest increase of $7.2 million in 1990-91 which is mainly due to salary increases and funding for the implementation of various new provisions of the amended *Patent Act*, patent backlog processing and the Patent Office Automation project development .

Transportation Programs

The federal government directs support to transportation primarily through the programs of the Department of Transport and the National Transportation Agency.

The Estimates of the Department of Transport support the operation of airports and Canada's air navigation system; the activities of the Canadian Coast Guard such as those relating to marine navigation and search and rescue; and the operation of some public harbours and ports. As well, they provide for the regulation of air and marine transportation safety through certification, licensing and education, and for the maintenance of railway and highway safety, including the safe transport of dangerous goods and regulation of motor vehicles. They also include payments for the provision of transportation services by Crown corporations such as VIA Rail Canada Inc. and Marine Atlantic Inc., and payments to the provinces under agreements to develop and restore highway and port infrastructure.

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures

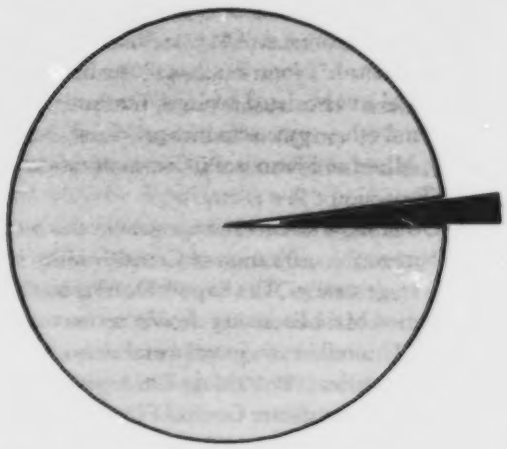


Table 5.8
Transportation Programs

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Transport:			
Department	1,525.0	1,513.1	-11.9
VIA Rail Canada Inc.	541.0	435.0	-106.0
Marine Atlantic Inc.	253.5	136.8	-116.7
Other Crown corporations	69.4	87.4	18.0
Sub-total: department	**2,388.9**	**2,172.3***	**-216.6**
Canadian Aviation Safety Board	17.7	.....	-17.7
Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board	.....	27.8	27.8
Civil Aviation Tribunal	1.1	1.0	-0.1
Office of the Grain Transportation Administrator	4.8	6.3	1.5
National Transportation Agency	685.4	804.0	118.6
Total	**3,097.9**	**3,011.4**	**-86.5**

* *Funds available to the Department of Transport include not only the amounts shown above but also vote-netted revenues. For 1990-91 these raise the total to $3,411 million, a reduction of approximately $105 million from 1989-90 Main Estimates.*

The Estimates of the National Transportation Agency are also relatively significant in size, primarily because they provide for payments to railway companies under the *Western Grain Transportation Act* and other statutes.

The Department of Transport overall budgetary Main Estimates are down by $217 million from last year. This decrease results primarily from a reduction of more than $200 million in payments to Crown corporations. The government's decision to reduce the operations of VIA Rail has resulted in a reduction of $106 million dollars in payments to this corporation. Payments to Marine Atlantic Inc. are down by $117 million, primarily because the corporation received substantial government funding last year to purchase a new vessel for the Newfoundland Gulf service. It will have much smaller capital requirements in 1990-91. In addition, the government, as an expenditure control initiative, has frozen the Corporation's operating subsidy at the 1989-90 level. This will result in a saving of $4 million in 1990-91. Port improvements at Sept-Iles needed to facilitate the Alouette Smelter Project are being supported through a new payment this year to the Canada Ports Corporation.

The Main Estimates of the department itself, excluding payments to Crown corporations, are down by $12 million, reflecting a forecast increase of $111 million in vote-netted revenues that is offset primarily by increased salary requirements for the department's authorized person-years of more than 19,800.

The Main Estimates of the National Transportation Agency show a large percentage increase because statutory payments to railway companies under the *Western Grain Transportation Act* are forecast to be much larger than last year. Grain movements, on which these payments are based, are increasing in relation to those following upon the light harvest of 1988.

The Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board is a new agency established by Parliament to consolidate the investigation of air, marine, railway and pipeline accidents into a single organization. This new Board, which reports to Parliament through the Prime Minister, will ensure the separation of accident investigation from the safety regulation and enforcement functions of the Department of Transport. The new Board incorporates the resources of the former Canadian Aviation Safety Board, the Marine Casualty Investigation Branch of Transport, and the Railway-Pipeline Investigation Directorate of the National Transportation Agency. With this transfer, the regulatory activities of the National Transportation Agency are now focused exclusively on the economic regulation of the transportation industry, for which it has primary responsibility under the *National Transportation Act, 1987.*

The increase in the Main Estimates of the Office of the Grain Transportation Administrator reflects the decision of the government to allocate additional funding to the System Improvement Reserve program. This program fosters improvements to the grain transportation system on the prairies, especially those that permit uneconomic rail branchlines to be closed in favour of cheaper and more flexible alternative transportation arrangements.

Communications and Cultural Programs

This component includes programs designed to support the growth and development of Canadian cultural life, the nation's linguistic duality, its rich and diverse multicultural heritage, and the full participation of disabled persons and visible minorities.

Table 5.9 provides a comparison of the Main Estimates of these programs with those of 1989-90.

The 1990-91 Main Estimates for the Department of Communications amount to $311 million, of which $149 million is for Cultural Affairs and Broadcasting. This activity is aimed at creating an environment in which Canada's heritage is preserved and made accessible, artistic expression can flourish, cultural markets develop, and Canadian audiences have increased access to cultural products and services. When the 8 cultural agencies are included, government spending on cultural activities totals $1,714 million.

The CBC will receive some 32 percent of the Estimates for the Communications and Culture component for developing and providing a national

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures

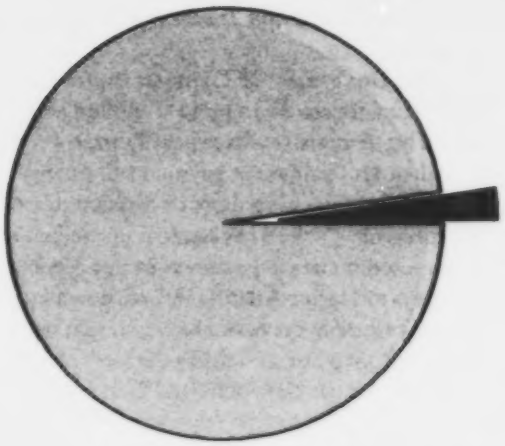


Table 5.9
Communications and Cultural Programs

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Communications:			
Department	316.6	310.9	-5.7
Canada Council	93.5	104.2	10.7
Canadian Broadcasting Corporation	965.0	1,017.5	52.5
Canadian Film Development Corporation	145.6	145.6	.....
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	29.6	35.4	5.8
National Archives of Canada	59.5	59.6	0.1
National Arts Centre Corporation	17.9	19.0	1.1
National Film Board	72.3	75.7	3.4
National Library	36.2	38.1	1.9
National Museums of Canada	102.5	105.2	2.7
Secretary of State:			
Department (excluding Post-Secondary Education)	987.3	1,036.1	48.8
Multiculturalism and Citizenship	276.5	155.0	-121.5
Social Sciences and Humanities Research Council	81.3	89.1	7.8
Total	**3,183.8**	**3,191.4**	**7.6**

broadcasting service for all Canadians, in both official languages, in television and radio, and an international service. The CBC Main Estimates are increasing primarily because of adjustments made in partial compensation for inflation. The government's contribution to the capital portion of the CBC funding has been frozen at its previously approved level in accordance with the government's Expenditure Control Plan.

The Main Estimates for the Canadian Film Development Corporation are frozen at the 1989-90 level, as outlined in the Expenditure Control Plan.

Although legislation to convert the National Museums of Canada into four separate and autonomous museums has recently received royal assent, the Main Estimates continue to reflect the National Museums of Canada structure, as the new legislation has not been proclaimed at the time of tabling these estimates. The Main Estimates for the National Museums of Canada include resources for the National Gallery of Canada ($30 million), the National Museum of Natural Sciences ($18 million), the Canadian Museum of Civilization ($40 million), and the National Museum of Science and Technology ($17 million).

The 1990-91 Main Estimates also include $162 million for the other activities of the Department of Communications, of which $58 million is for management of the radio frequency spectrum and regional operations, and $54 million is for telecommunications and technology development. Regulatory and licensing activities in the area of spectrum management relate to the optimum accommodation of users of the radio spectrum. Telecommunications and technology activities focus on policy formulation for telecommunications services and facilities; increasing scientific expertise with respect to telecommunications and informatics; and promoting the development and exploitation of advanced technology in telecommunications and informatics by Canadian industry. The approximately $7 million decrease in the telecommunications and technology development resources when compared with 1989-90 Main Estimates reflects a transfer of program responsibilities to the Canadian Space Agency.

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission's prime objectives are to encourage the implementation of the national broadcasting policy through the regulation and supervision of the Canadian Broadcasting system; and to regulate rates and other aspects of the services offered by telecommunications common carriers under federal jurisdiction. Approximately $6 million has been added to the Main Estimates for 1990-91 for the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission primarily for its expanded responsibilities for regulating telephone companies as a consequence of the Supreme Court ruling on the Alberta Government Telephones case.

Excluding statutory payments to the provinces for post-secondary education, which are included in the Fiscal Arrangements component of the Main Estimates, $1,036 million is included in the communications and culture component for the Department of the Secretary of State. Of this amount, $463 million is related to the Canada Student Loans Program, which represents an increase of $52 million over last year's Main Estimates primarily due to increased demand. Also, $256 million is provided to support official languages in education, and $87 million is related to social development and Canadian identity initiatives. This latter amount includes a reduction of $18 million in grants and contributions, as outlined in the government's Expenditure Control Plan.

The Main Estimates for the Ministry of State (Multiculturalism and Citizenship) are $155 million, and include a reduction of $4 million in grants and contributions, as outlined in the government's Expenditure Control Plan. The overall budgetary decrease of this department is due to the winding down of the Japanese Canadian Redress Program which amounts to $78 million compared to $197 in last year's Main Estimates.

The 1990-91 Main Estimates for the Communications and Cultural Programs component also include $89 million for the Social Sciences and Humanities Research Council. This agency promotes research and funds scholarships in the social sciences and humanities; the increase in funding relates chiefly to an increase in the Matching Grants Program.

Justice and Legal Programs

These are programs directed at justice and law enforcement. Expenditures are aimed at supporting a fair and equitable justice system and maintaining law and order through policing and custodial activities. Table 5.10 provides a comparison of Main Estimates for these programs with those of the previous year.

The department and agencies within the Ministry of Justice provide a wide range of services in the administration of justice including the provision of legal services to the Government and its agencies through the Department of Justice; services to the courts in the provision of administration for the Tax Court, Federal Court and Supreme Court and administrative services through the Commissioner for Federal Judicial Affairs for federally appointed judiciary of the provinces or territories.

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures

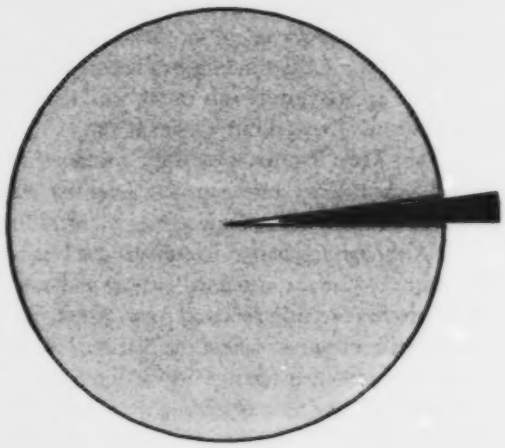


Table 5.10
Justice and Legal Programs

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Justice:			
Department	379.4	382.2	2.8
Canadian Human Rights Commission	12.0	14.8	2.8
Commissioner for Federal Judicial Affairs	147.3	157.1	9.8
Federal Court of Canada	17.1	18.1	1.0
Law Reform Commission of Canada	4.8	4.8	.....
Offices of the Information and Privacy Commissioners	5.5	6.3	0.8
Supreme Court of Canada	10.7	14.4	3.7
Tax Court of Canada	5.0	8.2	3.2
Security Intelligence Review Committee	1.4	1.5	0.1
Solicitor General:			
Department	27.7	29.9	2.2
Canadian Security Intelligence Service	157.3	190.0	32.7
Correctional Service	837.3	913.6	76.3
National Parole Board	19.6	22.0	2.4
Royal Canadian Mounted Police	1,055.7	1,153.1	97.4
RCMP External Review Committee	1.1	1.2	0.1
RCMP Public Complaints Commission	3.0	3.8	0.8
Total	**2,684.9**	**2,921.0**	**236.1**

Public interests are also served through the Canadian Human Rights Commission and the Offices of the Information and Privacy Commissioners. The Law Reform Commission reviews the statutes and laws of Canada and makes recommendations on their improvement, modernization and reform.

The Ministry of the Solicitor General provides for the enforcement of law, the maintenance of peace, order and security through the RCMP; the administration of sentences imposed by the courts and the preparation for the return of offenders as law abiding citizens through the Correctional Service; and the granting of conditional release, recommendations for pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy through the National Parole Board. This Ministry also includes the Canadian Security Intelligence Service.

The RCMP External Review Committee provides independent review and makes recommendations concerning certain types of grievances and disciplinary charges within the Force. The RCMP Public Complaints Commission reviews and makes recommendations on complaints lodged by the public.

The expenditures of the Ministry of Justice, which include the department and various commissions and courts, will total $606 million in 1990-91. The $15 million budget for the Canadian Human Rights Commission includes an increase of $3 million to cope with the increasing number of discrimination complaints and to reduce the existing backlog in this area. The budget of the Commissioner for Federal Judicial Affairs includes the salaries of about 850 federally appointed judges and has increased by about $10 million to reflect an increase in judges' salaries and more judicial appointments. The budget of the Supreme Court has increased by almost $4 million in consequence of proposed renovations to the Supreme Court Building, increases in salaries and pensions and increased administrative costs, due in part to modifications to the *Judges Act*. These modifications, which allow written appeal motions have increased the workload of the Registry, which in turn has necessitated an increase in staff size . The budget of the Tax Court has increased by $3 million, partly as a result of its modified mandate wherein the Tax Court will now hear tax appeals which formerly were heard by the trial division of the Federal Court. In addition, to cope with a rising backlog of cases, the number of full-time and deputy judges has been nearly doubled.

The 1990-91 Main Estimates provide $2,314 million for the Ministry of the Solicitor General. Expenditures for the Solicitor General Department constitute $30 million of this. The Correctional Service costs are $914 million and include an increase of $76 million caused by higher salary and operating costs, an increase in the size of the inmate population and increased raw materials costs for the Industrial Training Program. The National Parole Board costs are $22 million, an increase of $2 million over 1989-90. This is a result of increased salary costs and increased workload in conditional release decision-making. The budget of the RCMP for the enforcement of federal statutes, the largely cost-recovered provision of policing services under contract to provinces, territories and municipalities and police support services to Canadian police forces amounts to $1,153 million, an increase of $97 million over 1989-90. This increase is caused by higher salary costs for the approximately 21,000 employees of the Force; an increase in staff to carry out police activities related to airport security; war crimes; contract policing with provinces and municipalities; and an increase in general operating costs. In addition $190 million is budgeted for the Canadian Security Intelligence Service; $1 million for the operation of the RCMP External Review Committee, which is still in its start-up phase and $4 million for the operations of the RCMP Public Complaints Commission. This last figure includes an increase of $0.8 million to reflect the opening of two regional offices in Vancouver and Edmonton to ensure reasonable access for citizens wishing to avail themselves of the complaints process.

General Government Operations

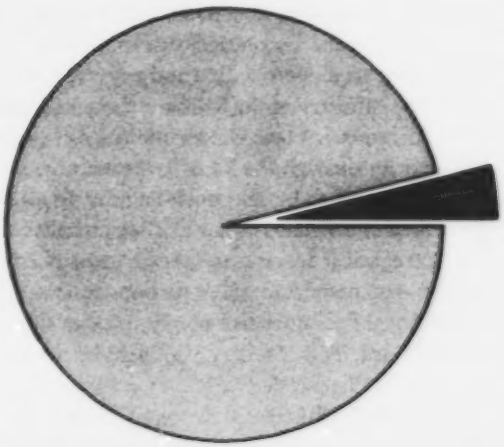
General government operations, as shown in Table 5.13, comprise a wide range of government departments and agencies engaged in a variety of activities. Some, such as Public Works, the Public Service Commission, and Supply and Services, direct virtually all their resources to the support of other departments and agencies; others, such as the Canada Post Corporation, and the National Capital Commission, provide their services mainly to the public. The two Revenue Canada departments, Customs & Excise and Taxation, collect taxes and duties on behalf of the government. This category also includes the Government's central agencies and a number of smaller agencies. The financial requirements of these programs are therefore made up almost exclusively of operating and capital expenditures required to maintain the infrastructure needed by a national government. General government operations also include the expenditures related to the House of Commons, the Senate and the Library of Parliament.

Public Works, one of the largest departments in this area, has several functions. Over 85 per cent of the departmental total is directed towards the provision of accommodation for federal departments and agencies (through construction, purchase or lease). The department also provides architectural, engineering, and real estate services to federal departments and agencies on a cost-recovered basis. It constructs and maintains roads and bridges under federal jurisdiction; manages surplus federal lands; and issues grants to municipal and other authorities in lieu of taxes on federal government property.

The National Capital Commission has a mandate to maintain and enhance the National Capital's physical image and to organize, assist and coordinate national events and activities that will enrich the cultural and social fabric of Canada.

National Revenue administers a variety of acts in addition to the *Customs Act*, the *Excise Tax Act* and the *Income Tax Act*. Customs and Excise collects duties and taxes, controls the movement of people, goods and conveyances entering or leaving Canada and protects industry from unfair foreign competition. The $50 million increase reflects salary adjustments and operating and capital requirements. In addition to its primary activity, Taxation carries out administrative functions on behalf of other federal programs, such as the collection of Canada

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures



Pension Plan contributions and unemployment insurance premiums and it collects income taxes and administers various tax credit measures on behalf of most provinces. The increase of $112 million in National Revenue - Taxation is due to the administration of new tax reform legislation, increased salary costs, improvements to enforcement and compliance programs as well as addressing the requirements of a growing number of tax filers.

Central agencies include the Privy Council Office, the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance which provide operational support to the central decision-making processes of the government.

The Treasury Board Secretariat's budget includes $775 million in the Government Contingencies Vote (TB Vote 5) and $449 million in contributions to various employee insurance and pension plans, as well as funds for operating and capital requirements for the Central Administration of the Public Service. The $500 million increase in the Secretariat's budget is largely due to an increase of $415 million in the contingency vote to provide in part for the retroactive salary requirements related to the payments on equal pay for work of equal value. The Office of the Comptroller General, which reports to the President of the Treasury Board, is responsible for the development and implementation of policies for financial management, program evaluation and audit.

responsible for the development and implementation of policies for financial management, program evaluation and audit.

The Department of Finance provides advice to the government on the national economic and financial situation, and on matters related to fiscal policy, debt management and taxation. It also administers such programs as Fiscal Transfer Payments to the provinces.

About one-half or $48 million of the general operating Estimates of Finance represents the purchase of metals for the production of domestic coinage. The revenue produced by the domestic coinage operations (sales to banks at the stated value of the coins) is credited to the Consolidated Revenue Fund as part of non-tax revenue. The remainder of the general operating expenditures of the Department is principally the salary cost of

Table 5.11
General Government Operations

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Finance*:			
Department	107.0	111.7	4.7
Auditor General	50.9	56.2	5.3
Canadian International Trade Tribunal/Tariff Board	6.8	7.4	0.6
Office of the Superintendent of Financial Institutions	2.7	3.1	0.4
Privatization and Regulatory Affairs	9.9	10.1	0.2
Governor General	9.3	10.5	1.2
Statistics Canada	231.2	288.5	57.3
Canada Post Corporation	184.5	148.5	-36.0
Emergency Preparedness	18.8	19.5	0.7
Customs & Excise	499.3	549.1	49.8
Taxation	978.3	1,090.1	111.8
The Senate	37.0	40.1	3.1
House of Commons	207.1	216.5	9.4
Library of Parliament	14.0	15.0	1.0
Privy Council Office	53.4	54.6	1.2
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat	3.2	3.2	.....
Chief Electoral Officer	3.9	4.1	0.2
Commissioner of Official Languages	12.3	12.6	0.3
Economic Council of Canada	9.5	10.3	0.8
Northern Pipeline Agency	0.2	0.5	0.3
Public Service Staff Relations Board	9.7	10.1	0.4
Public Works*:			
Department	898.7	900.6	1.9
National Capital Commission	90.8	89.1	-1.7
Canadian Centre for Management Development	10.0	10.7	0.7
Public Service Commission	132.6	136.0	3.4
Supply and Services*	295.2	317.5	22.3
Treasury Board Secretariat*	805.8	1,306.2	500.4
Comptroller General	14.7	17.4	2.7
Total	**4,696.8**	**5,439.2**	**742.4**

* *Certain Programs of these departments are not reflected in this table because they have been included in other sections.*

administering the department's large statutory programs and providing financial and economic advice.

Among the agencies reporting through the Minister of Finance are the Canadian International Trade Tribunal and the Office of the Superintendent of Financial Institutions. The Superintendent is responsible for the administration of a supervisory framework for federally-regulated financial institutions and pension plans. Though this office will spend $40 million, $37 million will be recovered from fees charged to the financial sector, thus resulting in a net appropriation of $3 million for the year.

The Office of Privatization and Regulatory Affairs provides central expertise, direction and control in the sale of Crown corporations and the implementation of the government's regulatory policy.

Other major departments and agencies in the General Government Operations category are Supply and Services, Statistics Canada, the Public Service Commission, the Canada Post Corporation and the administration of Parliament.

The Department of Supply and Services is responsible for most purchases and acquisitions on behalf of departments and agencies. It also includes the Receiver General function. The $318 million for the Supply and Services Program represents a budget figure net of revenues principally from other government departments and excludes requirements for reciprocal taxation agreements with the provinces. The $22 million increase reflects investments to increase the cost-effectiveness of common government-wide services including public service pay and compensation, financial and procurement systems, as well as capital expenditures in support of the Receiver General functions. Supply operations are, for the most part, financed through the Supply Revolving Fund on a revenue-dependent basis so that the full costs of acquiring materials and services used by the various government departments can be reflected in the costs for those individual departments.

Statistics Canada is responsible for providing information on the economic and social structure of Canada. The $57 million increase reflects the preparatory work for the 1991 Census of Population and Agriculture, increased salary costs and capital infrastructure requirements.

The Public Service Commission is responsible for ensuring that the merit principle is adhered to in staffing in the Public Service. Its major activities include senior management staffing, appeals and investigations related to personnel matters and special programs related to staffing and employment equity. The Public Service Commission will spend a total of $136 million to undertake staffing operations other than those delegated to individual departments; assume a portion of the language training costs for the Public Service; and handle appeal actions by public servants under the *Public Service Employment Act*.

Senior management training is the responsibility of the Canadian Centre for Management Development and is budgeted at $11 million.

The budgetary Main Estimates for the Canada Post Corporation reflect a planned reduction in subsidies for cultural mail and compensation for services provided to Members of Parliament, to the blind and to Northern residents.

Also included in General Government Operations are the expenditures for the operation of the Parliament, including the House of Commons, the Senate and Library of Parliament, at a total budgetary estimate of $272 million.

Public Debt Charges

The interest and servicing costs on the government's outstanding debt are the largest single element of government spending. For the most part, these payments are required by contract with the holders of government securities and are paid on unmatured debt instruments; as well, they reflect the value of interest payments on employee insurance and pension accounts, on various deposit and trust accounts, and special drawing rights allocations. Unmatured debt comprises Government of Canada Treasury Bills, Marketable Bonds, Savings Bonds, the federally invested portion of Canada Pension Plan funds and foreign borrowing. Public debt charges also include premiums, discounts, commissions and servicing costs arising from the administration of the debt program.

Debt charges are a function of the stock of debt outstanding and the level of interest rates. Projected debt charges payable in 1990-91 are $41.2 billion, an increase of $1.8 billion or 4.4 percent over 1989-90. A comparison of the 1990-91 Main Estimates figures with those of 1989-90 is provided in Table 5.12.

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures

Table 5.12
Public Debt Charges

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Interest on unmatured debt			
- payable in Canadian currency	31,369	32,847	1,478
- payable in foreign currency	652	405	-247
Interest on other liabilities	7,039	7,604	565
Discounts, premiums and commissions	296	235	-61
Servicing costs and costs of issuing new loans	44	59	15
Total	**39,400**	**41,150**	**1,750**

Fiscal Arrangements

Another sizable portion of the budget reflects direct fiscal assistance to other levels of government to assist them in meeting important national objectives. Programs of this type exist in six departments as shown in Table 5.13.

The Fiscal Transfer Payments Program includes subsidies under the Constitution Acts 1867-1982, fiscal equalization, payments to provinces of 95 percent of the federal income tax collected from privately-owned public utilities, and recoveries from Quebec in respect of the now defunct federal Youth Allowances.

Fiscal equalization payments are, by far, the dominant factor in the Fiscal Transfers Payments Program and are expected to grow by $868 million over last year's provision. The change in fiscal equalization takes account of a number of factors.

Share of Total Allocated Budgetary Expenditures

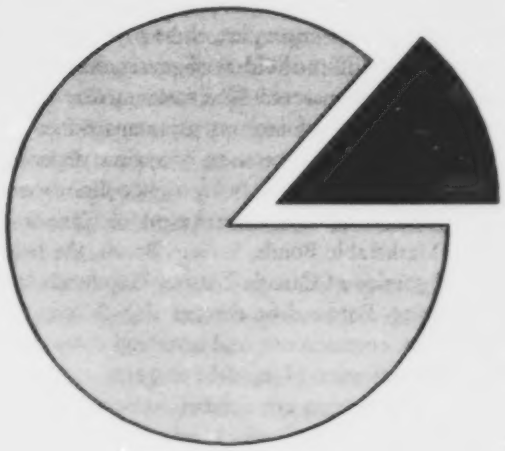


Table 5.13
Fiscal Arrangements

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change
Finance: Fiscal Transfer Payments Program	7,319.0	8,120.0	801.0
Indian Affairs and Northern Development: Transfers to territorial governments	916.0	921.5	5.5
National Health and Welfare: EPF Payments for insured and extended health care services*	6,871.0	6,868.6	-2.4
Public Works: Grants to municipalities	297.7	317.2	19.5
Secretary of State: EPF Post-secondary education payments*	2,271.0	2,216.8	-54.2
Supply and Services: Reciprocal taxation	303.0	311.0	8.0
Sub-total	**17,977.7**	**18,755.1**	**777.4**
Adjustment for legislative changes in Expenditure Control Plan		-885.0	-885.0
Total	**17,977.7**	**17,870.1**	**-107.6**

** The total EPF entitlement for 1990-91, including the value of the tax transfer, is $20.9 billion, which is 5.5 per cent higher than the current 1989-90 entitlement.*

The current forecast of equalization payments for the 1989-90 fiscal year is $866 million higher than the amount provided in the Main Estimates for that year. This increase is primarily due to greater than anticipated growth in 1989-90 provincial revenues and to the inclusion of $329 million in prior year adjustment payments. The 1990-91 entitlements are about $449 million or 5.8 percent higher than the current forecast of 1989-90 entitlements. This increase reflects expected continued growth in provincial revenues subject to equalization.

Based on information for past taxation years, there is a decrease in anticipated payments under the *Public Utilities Income Tax Transfer Act* (PUITTA) from the 1989-90 to the 1990-91 Main Estimates of $48 million. A further reduction of $16 million will be made to this program as outlined in the government's Expenditure Control Plan once the necessary legislative amendments have been approved by Parliament.

There is a $19 million increase in recoveries under the Youth Allowances recovery.

Included in the 1990-91 Main Estimates of the Department of Indian Affairs and Northern Development is $921 million for transfer payments to the territorial governments ($727 million for the Northwest Territories and $194 million for the Yukon) to help them provide services to residents of the North. This represents an overall increase of $6 million over the 1989-90 level.

The Department of National Health and Welfare Estimates include Established Programs Financing (EPF) payments to the provinces of $6,869 million for health services and the Secretary of State's include $2,217 million for post-secondary education under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act*. The Expenditure Control Plan envisions further reductions to EPF in the amount of $869 million for 1990-91. This reduction is not reflected in Main Estimates as the legislative changes required have yet to be approved by Parliament.

In addition to the direct expenditures shown in the Estimates, the federal government provides additional support to education and health services through tax transfers to the provinces. These tax transfers will amount to some $11.3 billion in 1990-91. The year-over-year growth in the total EPF entitlement, as currently estimated, is $1.1 billion.

Federal grants in lieu of property taxes have increased by 6.4 percent from $298 million in the 1989-90 Main Estimates to $317 million in the 1990-91 Main Estimates.

The increase of $8 million in the amount provided for Reciprocal Taxation in the 1990-91 Main Estimates is due to the forecast increase in provincial sales tax payable on purchases of taxable goods and services.

Chapter 6
Expenditures by Type of Payment

Introduction

This chapter classifies spending by type of payment. It focuses on payments to other levels of government, to persons, to businesses and other organizations, and to Crown corporations as well as requirements for government operating and capital purposes. For an explanation of the conceptual difference between growth in Main Estimates and growth in forecast spending levels see the Introduction on page 5.

Overview

Chart 6.1 shows the relative shares of the major types of payments associated with the 1990-91 Main Estimates. In addition, Table 6.1 presents a year-over-year comparison of these types of payment.

Chart 6.1
Relative Shares of Types of Payment

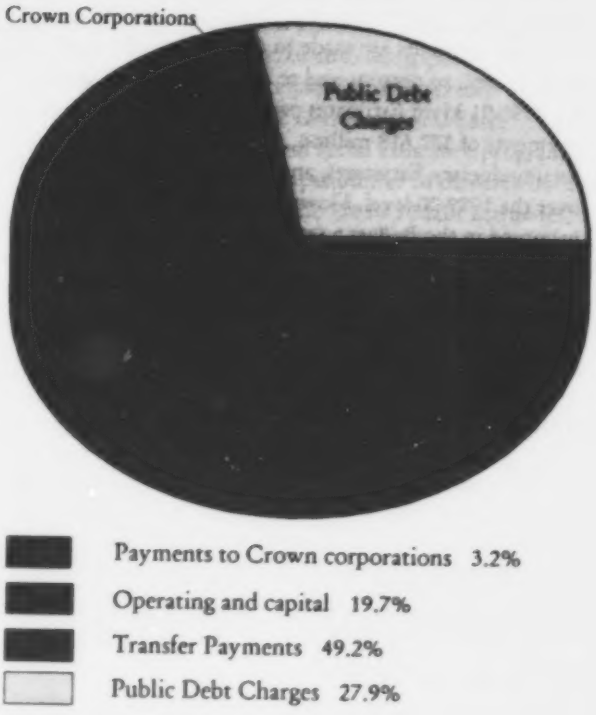


Table 6.1
Budgetary Main Estimates by Type of Payment

($millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change	Percentage Change
Transfer payments				
To other levels of government	23,896	25,144	1,248	5.2
To persons	33,468	35,860	2,392	7.1
Other	12,151	11,614	-537	-4.4
Sub-total: transfer payments	**69,515**	**72,618**	**3,103**	**4.5**
Public debt charges	**39,400**	**41,150**	**1,750**	**4.4**
Payments to Crown corporations	**4,805**	**4,741**	**-64**	**-1.3**
Operating and capital expenditures				
National Defence	11,340	12,005	665	5.9
All other departments and agencies	15,555	17,079	1,524	9.8
Sub-total operating and capital	**26,895**	**29,084**	**2,189**	**8.1**
Total	**140,615**	**147,593**	**6,978**	**5.0**

Transfer Payments

Transfer payments include government expenditures, such as grants and contributions, that do not result in the direct receipt of goods or services. Transfer payments are made to other levels of government, to persons and to organizations. In total, the 1990-91 Main Estimates provide for transfer payments of $72,618 million, about 49 percent of the total budgetary Estimates, and an increase of 4.5 percent over the 1989-90 level. However, the government has proposed in the Budget a set of reduction initiatives which will require Parliament's approval and, as a result, have not been anticipated in these Main Estimates. These proposals would reduce transfer payments by approximately $1 billion in 1990-91.

Transfers to Other Levels of Government

Transfer payments to other levels of government as presented in the 1990-91 Main Estimates, are estimated at $25,144 million and account for 24 percent of total program spending in the Main Estimates. This amount will be reduced to $24,184 once legislation related to the Government's Expenditure Control Plan is approved.

Chart 6.2
Major Transfer Payments

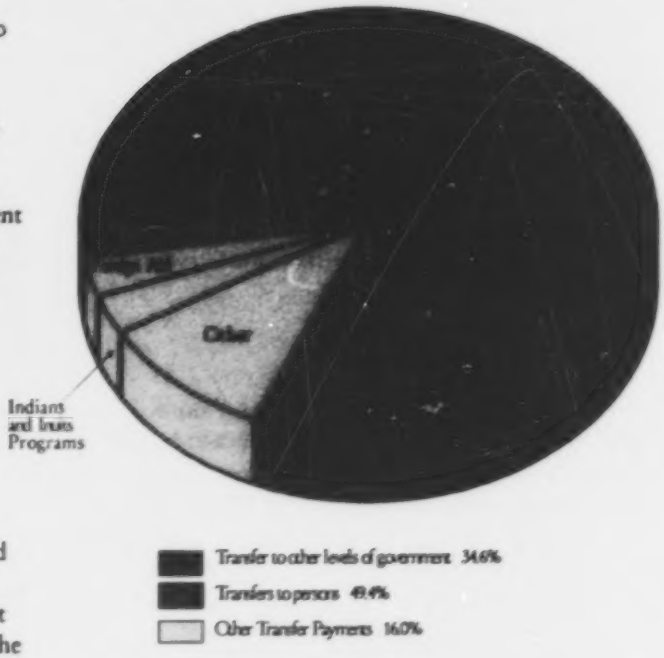


Table 6.2
Transfers to Other Levels of Government

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change	1990-91 Estimated Expenditures Allowing for the Full Expenditure Control Plan
Health (insured services, extended health care)	6,871	6,868	-3	6,249
Post-Secondary Education	2,271	2,217	-54	1,967
***EPF Sub-total**	**9,142**	9,085	**-57**	**8,216**
Fiscal Transfer and Reciprocal Taxation Payments	7,622	8,431	809	8,415
Canada Assistance Plan	4,779	5,298	519	5,223
Territorial Governments	916	921	5	921
Other	1,437	1,409	-28	1,409
Total	23,896	25,144	1,248	24,184

* *The total EPF entitlement for 1990-91, including the tax transfer, is $20.9 billion, which is 5.5 percent higher than the current 1989-90 entitlement.*

Under the Established Program Financing (EPF) arrangement the federal government provides financial assistance to provinces and territories in respect of health care services and post-secondary education. Federal contributions are not, however, linked to provincial expenditures in these areas and provinces are able to allocate the federal contributions according to their priorities. EPF is authorized by the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act*. The total contribution takes the form of a cash payment and a tax transfer. The value of the tax transfer grows with the yield of the personal and corporate tax room transferred to the provinces. The difference between the total contribution and the value of the tax transfer constitutes the cash entitlement. The 1990-91 Main Estimates include $9,085 million for the cash portion of this program. The total entitlement, including both the tax transfer and cash entitlement, is expected to amount to $20.9 billion for 1990-91, an increase of 5.5 percent from 1989-90. The government has proposed that the per capita federal contribution to each province for 1990-91 and 1991-92 under this program be held at the 1989-90 levels. The total transfers would still grow by about 1 percent nationally, as population grows. This proposal is expected to result in savings of approximately $869 million in 1990-91.

Fiscal transfer payments include fiscal equalization payments, subsidies under the Constitution Acts, Public Utilities Income Tax Transfers and Reciprocal Taxation payments.

Fiscal equalization payments, accounting for 96.8 percent of these transfers, are unconditional payments to lower income provinces to raise, to a specified program standard, their per capita revenue-raising capacity so that they can provide their residents with reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation. The program standard is determined with reference to the average fiscal capacity of five provinces: British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec.

Under the government's expenditure reduction initiatives, the Public Utilities Income Tax Transfer program would be held for the next two years at the 1989-90 level. The anticipated savings of $16 million have not been included in the Main Estimates as it will require Parliament's approval of a change to the existing legislation.

Federal contributions to the provinces under the Canada Assistance Plan are authorized by legislation passed in 1966. The federal contribution amounts to 50 percent of eligible provincial and municipal expenditures for assistance payments to persons in need and for certain welfare and health services. Each province administers its own social assistance programs. Provincial and municipal expenditures in this area have been increasing rapidly. In the 1984-85 Main Estimates, federal expenditures for the Canada Assistance Plan were forecast to be $3,696 million; in the 1990-91 Main Estimates the forecasted federal payment had risen to $5,298 million, an increase of 43 percent (This amount does not include the tax transfer of $618.1 million to Quebec in respect of CAP). In the Budget, the federal government announced its intention to limit the growth in CAP transfers for the next two years to 5 percent in the fiscally stronger provinces. Other provinces, those receiving equalization payments, would be exempt from this 5 percent ceiling. If Parliament approves the legislative amendment, savings are expected to be $75 million from the amount included in the 1990-91 Main Estimates.

The transfers to the territorial governments are similar to fiscal transfers to provinces and are designed to assist those governments in providing services to their residents.

The remaining transfers to other levels of government include such items as crop insurance, legal aid and *Young Offenders Act* related payments, grants to municipalities in lieu of taxes and contributions for the vocational rehabilitation of disabled persons. It also includes some new items such as payments for alcohol and drug treatment and rehabilitation.

Transfers to Persons

Payments to persons account for some 49.4 percent of all transfer payments and 33.7 percent of the program expenditures in the 1990-91 Main Estimates. Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance payments together account for almost half of the payments in this category, as shown in Table 6.3. The $17,502 million in projected transfers to the elderly are $1,107 million higher than the corresponding 1989-90 level. These important federal social programs were exempt under the Expenditure Control Plan.

Old Age Security payments are made to all eligible Canadians over the age of 65, while the Guaranteed Income Supplement is paid to those Canadians receiving Old Age Security who qualify on the basis of an income test. The growth in these payments is indexed by legislation. The increase is attributable to higher monthly benefits resulting from indexation and to growth in the size of the eligible populations.

The forecast expenditures shown for Unemployment Insurance reflect the expected benefits to be paid by the federal government from the Unemployment Insurance Account. The Account is funded primarily from premiums paid by employers and employed workers but also receives a contribution from the federal government to offset the cost of regionally extended, fishermen, and certain other benefits. An amount of $3,173 million has been included in the Main Estimates of the Department of Employment and Immigration for this purpose. However, legislation is currently before Parliament which would eliminate the government's subsidy of this account resulting in all the unemployment insurance benefits being funded from premiums.

Another major program in the transfers to persons category is Family Allowances. Payments under this program are partially indexed and are made to all Canadian families with children under the age of 18. The *Family Allowance Act* provides for an escalation in the average payment per child and incorporates a flexible formula that permits a province to vary payments according to the number and ages of the children in a family.

The above-mentioned programs account for more than 95 percent of total transfers to persons. Other transfers to persons include pension benefits and allowances for veterans.

Table 6.3
Transfers to Persons

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change	Percentage change
Old Age Security	11,885	12,878	993	8.4
Guaranteed Income Supplement	3,961	4,105	144	3.6
Spouse's Allowance	549	519	-30	-5.5
Sub-total: transfers to the elderly	**16,395**	**17,502**	**1,107**	**6.8**
Unemployment Insurance	12,729	14,078	1,349	10.6
Family Allowances	2,612	2,663	51	2.0
Other	1,732	1,617	-115	-6.6
Total	**33,468**	**35,860**	**2,392**	**7.1**

Other Transfer Payments

This set of transfer payments is comprised of all grants and contributions that are not made to other levels of government or to persons. It includes assistance in the stabilization of market prices for commodities, in the development of new technologies, in the conduct of research, in the establishment of new jobs through support for training, and in the promotion of educational and cultural activities. The forecast expenditure levels for the various components of other transfer payments does not represent, in most cases, the total federal government support for these sectors. Other expenditures are made directly by the federal government through operating and capital spending as well as, in certain cases, through transfers to other levels of government.

In general, expenditures on other transfer payments are forecast to decline by 4.4 percent this year primarily as a result of reduced requirements for certain agricultural and industrial development programs which are no longer required.

Foreign Aid: The grants and contributions included under foreign aid will be used for bilateral and multilateral aid purposes, food aid assistance, special development assistance and international emergency relief. While the government, through the Expenditure Control Plan, is limiting the growth in Official Development Assistance to 5 percent in 1990-91, the components of ODA represented by grants and contributions will in fact increase by 6.8 percent reflecting the priority the government has placed on these types of assistance to developing countries. The other components of the ODA budget are included under Operating and Capital Expenditure and are forecast to decline in 1990-91.

Table 6.4
Other Transfer Payments

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change	Percentage change
Foreign Aid	2,047	2,186	139	6.8
Indians and Inuit	1,972	2,174	202	10.2
Job Creation and Labour Force Adjustment	1,669	1,698	29	1.7
Science and Technology	1,142	1,174	32	2.8
Regional and Industrial Development Programs	1,239	1,011	-228	-18.4
Transportation Programs	869	957	88	10.1
Agricultural Programs	1,301	714	-587	-45.1
Student Loans	411	463	52	12.7
Energy Programs	640	442	-198	-30.9
Other	861	795	-66	-7.7
Total	12,151	11,614	-537	-4.4

Indians and Inuit: Assistance to Indians and Inuit is projected to increase by $202 million this year, representing the largest increase of all the Other Transfer Payments components. While the Expenditure Control Plan has limited the growth in this rapidly growing area of government expenditures, the government recognized the essential nature of assistance for health, education and social services and exempted these elements from the Control Plan. It is the increased requirements for Social Services ($77 million), for education ($59 million) and for health services ($35 million) which is accounting for the majority of the growth in this sector.

Job Creation and Labour Force Adjustment: The government provides assistance to organizations, communities and individuals for job training and other labour adjustment initiatives to improve the functioning of the Canadian labour market. The major change from last year's Main Estimates is the provision of $46 million for an adjustment program to assist older workers which was established during 1989-90.

Science and Technology: The government continues to place a high priority on science and technology programming and has a number of new programs, particularly in the recently established Department of Industry, Science and Technology, to provide support for industrial science and technology development. As these are relatively new programs focused on fostering innovative developments, the funding requirements are expected to increase over the next few years. The Expenditure Control Plan limited the growth of science and technology expenditures in 1990-91 but grants and contributions for the sector are still expected to grow by almost 3 percent.

Sixty percent of the grants and contributions in this sector are provided by the three granting councils - the Natural Sciences and Engineering Research Council, the Medical Research Council and the Social Sciences and Humanities Research Council. The budgets of the granting councils were exempted from any reductions under the Expenditure Control Plan and, as a result, the combined budget is expected to increase by $58 million, a 9 percent rate of growth.

Regional and Industrial Development Programs: The 1990-91 Main Estimates reflect a decrease of $228 million from last year's Main Estimates. This change is largely due to reduced payments of approximately $110 million under industrial assistance programs which have been sunsetted such as the Canadian Industrial Renewal Program, the Industrial and Regional Development Program, and Economic and Regional Development sub-agreements. These programs are being replaced with new programming targeted at the promotion of science and technology developments.

There are also decreased requirements of $44 million as a result of reduced payments under a number of contributions for specific projects which are being completed such as the new GM/Suzuki facility, the Hawker-Siddeley Works in Trenton, the modernization of the Marine Industries Limited facilities and Versatile Pacific Shipyards.

In addition, the Atlantic Canada Opportunities Agency transferred $39 million in programming under ERDA sub-agreements to sectoral departments for management; this transfer shows as a reduction in this sector.

Transportation Programs: Funding for various transportation programs is projected to increase by $88 million. The growth is due to the $161 million increase forecast under the *Western Grain Transportation Act*. The funds provided in the 1989-90 Main Estimates reflected the fact that grain movements were down as a result of the light harvest in 1988. The 1990-91 expenditures for this program are based on the expectation that grain movements will be back to their normal levels.

The increase is offset by reductions in assistance provided to the railway companies for the movement of goods and commodities and by reductions in assistance under a number of highway improvement projects nearing completion.

Agricultural Programs: The decrease of $587 million forecast for 1990-91 is primarily the result of the winding down of two programs which were targeted on specific needs. There is a $413 million reduction in funding provided to producers in Western Canada to compensate for the effects of drought conditions. In addition, the special two-year program to compensate producers for the removal of the two-price wheat policy ended last year so that the $57 million provided in the 1989-90 Main Estimates is no longer required.

Student Loans: The forecast increase of $52 million is the result of higher interest rates and the increased value of loans being issued.

Energy Programs: The 1990-91 Main Estimates show a forecast decrease of $198 million in energy programming. In last year's Budget the government announced the termination of the Canadian Exploration and Development Incentives Program. While payments for previous commitments under this program continue, expenditures are down by $215 million.

In this year's Expenditure Control Plan the government announced its intention to terminate the Canadian Exploration Incentive Program. Expenditures under the program were already forecast to decline by $60 million. If Parliament approves the necessary legislative changes there will be a further savings of $50 million in 1990-91 which would bring the total decrease in this sector to $248 million.

The decreases in the exploration incentives programs are offset by a new expenditure of $130 million for the Vancouver Island pipeline.

Other: This category comprises a wide range of grants and contributions including cultural assistance, immigration support assistance, support for the fishing and forestry sectors, health and social assistance programming, assistance in support of foreign policy, and support for fitness and amateur sport. The only major change among these items is a decrease of $57 million in payments due to the sunsetting of some forestry agreements.

Public Debt Charges

Public debt charges are shown in Table 6.5. They include the interest due and payable on outstanding debt, the servicing costs and the costs of issuing new securities. They are expected to grow by 4.4 percent over last year's Main Estimates. Public Debt Charges account for 28 percent of total budgetary spending. Spending on public debt charges account for 25 percent of total Main Estimates growth.

Table 6.5
Public Debt Charges

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change	Percentage change
Public Debt Charges	**39,400**	**41,150**	**1,750**	**4.4**

Payments to Crown Corporations

Payments to Crown corporations include budgetary allocations to a wide variety of corporations, as shown in Table 6.6. The decreases for VIA Rail and Canada Post Corporation reflect the reductions announced in the April 1989 Budget.

A number of these payments have also been reduced as a result of the 1990 Expenditure Control Plan. The operating subsidy for Marine Atlantic has been frozen for two years; the level of funding provided to the CBC for capital has been similarly frozen at the 1989-90 level; the planned payment to Export Development Corporation has been reduced by $25 million; and the level of funding available to CMHC for new commitments on social housing has been reduced.

In addition to the Budget reductions, the payment to Marine Atlantic is also decreasing due to the fact that last year's Main Estimates had included non-recurring funds for the purchase of a ferry for the Newfoundland service.

Table 6.6
Payments to Crown Corporations

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change	Percentage change
Canada Mortgage and Housing Corporation	1,800	1,884	84	4.7
Canadian Broadcasting Corporation	965	1,017	52	5.4
Other cultural corporations	257	269	12	4.7
VIA Rail Canada Inc.	541	435	-106	-19.6
Marine Atlantic Inc.	253	137	-116	-45.8
Canada Post Corporation*	240	204	-36	-15.0
Export Development Corporation	125	185	60	48.0
Other	624	610	-14	-2.2
Total	4,805	4,741	-64	-1.3

* *Including the cultural mail subsidy from the Department of Communications.*

Operating and Capital Expenditures

The final category of expenditures covers the operating and capital requirements of government departments and agencies and is shown in Table 6.7. Because of the nature of the expenditures of the Department of National Defence, they are displayed separately.

Personnel Costs

Total personnel costs in 1990-91 Main Estimates, excluding Defence, amount to $11.9 billion, an increase of $843 million from 1989-90 Main Estimates. As shown in Table 6.8, $195 million of the increase relates to an adjustment to the 1989-90 salaries and wages as a result of retroactive provisions of collective agreements signed during 1989-90, most significantly the PSAC agreement. These expenditures were paid out of the government's contingency fund during 1989-90.

The salaries and wages component includes the salaries of all public servants, the federal judiciary, Members of Parliament, Senators and their respective staffs.

The employee benefits component includes the federal government's contribution as an employer to pension plans, health and dental insurance plans, and unemployment insurance. The $182 million increase this year includes $80 million in additional costs as a result of the decision by the government of Ontario to finance the total cost of the Ontario health plan from an increased tax on employers. In addition, there is a new $19 million contribution to the RCMP pension fund. Excluding these two new items, the rate of increase in benefits would be 4.6 percent.

Other personnel costs include overtime costs, severance pay, maternity benefits, vacation leave, bilingual bonus payments, foreign service allowances, isolated posts allowances, workers' compensation payments and other smaller items. These increase by $85 million in part because of the effect of higher salary levels on salary-related items. In addition, some of the increase is associated with higher requirements for workers' compensation payments, severance pay, vacation pay, and overtime.

The 1990-91 Main Estimates also include incremental funds for the Equal Pay initiative announced by the President of the Treasury Board on January 26, 1990. Approval of additional funding of $375 million is being sought from Parliament for the government's contingency fund (Treasury Board Vote 5) and these funds will be allocated to departments during the year as their requirements are clarified. Total costs in 1990-91 for this new initiative are estimated to be $393 million with $317 million of this amount representing the cost of the retroactive lump sum

Table 6.7
Operating and Capital Expenditures

($ millions)	1989-90 Main Estimates	1990-91 Main Estimates	Change	Percentage change
National Defence	11,340	12,005	665	5.9
Other departments and agencies				
Salaries, wages and other personnel costs	11,038	11,881	843	7.6
Equal Pay	.....	375	375	.....
Other operating and capital	10,199	10,830	631	6.2
Less: vote-netted revenue	5,682	6,007	325	5.7
Total	**26,895**	**29,084**	**2,189**	**8.1**

TABLE 6.8
Changes in Personnel Costs (excluding Defence)

($millions)	Salaries and Wages	Employee Benefit Costs	Other Personnel Costs	Total
1989-90 Main Estimates	8,566	1,767	705	11,038
Retroactive Adjustments in Collective Agreements Signed in 1989-90	169	26	-	195
Adjusted 1989-90 Main Estimates	8,735	1,793	705	11,233
1990-91 Main Estimates	9,116	1,975	790	11,881
Change from 1989-90				
$	381	182	85	648
percent	4.4	10.1	12.1	5.8

payment for the period from March 31, 1985 to March 31, 1990.

Other Operating and Capital

The non-salary operating and capital costs provided for in the 1990-91 Main Estimates have increased by $631 million from 1989-90. This element is comprised of the costs necessary for the government to function as well as the operating and capital costs associated with programs directly delivered by the federal government such as food inspection, the coast guard, the federal court system, the operation of health facilities for natives and veterans, and the national parks system, to name just a few.

Government departments have not received full compensation for the impact of inflation on their non-salary operating costs. Total compensation was held to less than 2 percent in line with the government's policy established in the February 1986 Budget.

Some of the major items contributing to the increase are an additional $137 million required for the maintenance and upkeep of government property and facilities, $84 million associated with the RADARSAT program within the Canadian Space Agency, and $36 million for additional health services for natives and veterans.

The revenue increase is largely attributable to additional cost recovery initiatives in Transport and Communications; increased recoveries associated with the administration of the Unemployment Insurance Account; and increased revenues in the Public Works Revolving Fund and the Supply Revolving Fund.

Annex

Reporting Change in 1990-91 Main Estimates

To improve the consistency among the Budget, Public Accounts and Main Estimates a major presentational change has been made in the Main Estimates. The forecast of expenditures associated with consolidated specified purpose accounts has now been included in the Main Estimates, as requested by the Auditor General. These accounts, which include the Unemployment Insurance Account, the Western Grain Stabilization Account, and 10 other smaller accounts, represent budgetary transactions which are funded from specific premiums and revenues rather than from general government revenues.

Since 1986-87, the transactions associated with these accounts have been included in the government's budgetary expenditures and revenues as reported in the Budget and Public Accounts. They were not previously included in Main Estimates. Rather, they were identified as a Consolidation of Accounts adjustment made in determining total budgetary expenditures.

This year, the forecast spending from these accounts has been included in total Main Estimates. The forecast spending does not appear in the Ministry totals but is presented in the summary tables at the beginning of Part II.

For comparison purposes, the Main Estimates for the last four years have been adjusted and as shown below:

	Budgetary Main Estimates as originally printed	Budgetary Main Estimates on a consolidated basis
	(millions of dollars)	
1986-87	107,008	115,057
1987-88	110,841	119,694
1988-89	119,366	128,956
1989-90	130,988	140,615

Budget des dépenses 1990-1991

Partie I

Plan de dépenses du gouvernement

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1991-I

ISBN 0-660-55675-8

ISBN 0-660-55674-X (série)

Budget des dépenses 1990-1991

Partie I
Plan de dépenses du gouvernement

Table des matières

Introduction 5

Chapitre 1
Points saillants du budget des dépenses 1990-1991 7

Chapitre 2
Aperçu du plan de dépenses 1990-1991 11

Chapitre 3
Gestion productive 21

Chapitre 4
Contrôler la taille de la fonction publique 37

Chapitre 5
Composition des dépenses 45

Chapitre 6
Dépenses par catégorie de paiement 75

Annexe 87

Introduction

Guide de la Partie I

Le Budget des dépenses indique au Parlement le niveau et la nature des dépenses prévues par le gouvernement fédéral pour l'exercice à venir. Il a pour objet de renseigner les députés, à qui il incombe de comprendre et d'évaluer les prévisions de dépenses afin d'être en mesure d'examiner les projets de loi de crédits qu'ils seront appelés à voter. Le Budget des dépenses est également un instrument important dont se sert le Parlement pour demander des comptes au gouvernement sur ses actions. La Partie I fournit au Parlement un aperçu des prévisions de dépenses du gouvernement.

La Partie I comprend six chapitres, dont trois nouveaux. Le chapitre 1, dans lequel figurent les points saillants, donne un aperçu des principaux changements touchant les niveaux de ressources dont fait état le Budget des dépenses principal de 1990-1991. Le chapitre 3 expose les améliorations importantes apportées dans le domaine de la gestion des ressources depuis 1984, tandis que le chapitre 4 traite de la taille de la fonction publique. Les chapitres 3 et 4 renferment des renseignements importants sur les questions d'actualité qui influent sur le Budget des dépenses. À l'avenir d'ailleurs, on ajoutera à l'occasion des chapitres analogues sur des sujets d'actualité.

Les autres chapitres sont semblables à ceux des années précédentes. Le chapitre 2 présente un aperçu du plan de dépenses du gouvernement et fait ressortir l'incidence des mesures de réduction sur le Budget des dépenses principal de 1990-1991.

Le chapitre 5 présente un examen plus détaillé des différents éléments du budget des dépenses. Il donne un aperçu de la façon dont le gouvernement entend dépenser les fonds approuvés par le Parlement, en soulignant les changements les plus importants qui se sont produits.

Le chapitre 6 présente les totaux, pour l'ensemble du gouvernement, des différentes catégories de paiements de transfert, des paiements aux sociétés d'État, des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital. Il décrit également les principaux éléments de chacune de ces catégories.

Afin d'assurer une plus grande uniformité entre le Budget, les Comptes publics et le Budget des dépenses principal, les prévisions de dépenses relatives aux comptes consolidés à des fins déterminées figurent désormais dans le Budget des dépenses principal. Dans le présent document, les totaux indiqués pour le Budget des dépenses principal de 1989-1990 et celui de 1990-1991 sont consolidés pour en faciliter la comparaison. Cette nouvelle façon de présenter les renseignements est expliquée à l'annexe du chapitre 6.

Dans ce volume, comme dans les autres documents du Budget des dépenses principal, les variations des niveaux de dépenses et les taux de croissance connexes sont calculés en fonction du Budget des dépenses principal de l'année dernière. Dans certains cas, ces calculs font état d'un taux de croissance plus élevé que le taux réel prévu pour 1990-1991. Le niveau de dépenses de certains programmes en 1989-1990 est supérieur aux prévisions du Budget des dépenses principal de 1989-1990 en raison des crédits supplémentaires approuvés pour ces programmes. Ce niveau de dépenses accru devrait se maintenir en 1990-1991 et au cours des années à venir. Par conséquent, le taux de croissance en 1990-1991 des programmes qui reçoivent des crédits supplémentaires est, en réalité, inférieur à celui que fait ressortir la comparaison du Budget des dépenses principal de cette année avec celui de l'année dernière.

Chapitre 1
Points saillants du Budget des dépenses 1990-1991

Dépenses totales

- Les dépenses budgétaires du gouvernement fédéral prévues pour 1990-1991 s'établissent à 147.8 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 3.4 p. 100 par rapport à 1989-1990. Ce taux de croissance des dépenses se compare favorablement au taux nominal de croissance prévu de l'économie canadienne, qui devrait atteindre 5.2 p. 100, et au taux d'inflation prévu de 4.7 p. 100.
- Le plan de contrôle des dépenses annoncé par le ministre des Finances permettra au gouvernement d'économiser 19,495 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. En 1990-1991, les économies totales seront de l'ordre de 3,028 millions, dont 1,812 millions sont attribuables aux réductions prévues des dépenses et 1,216 millions se rapportent aux initiatives de gestion de la trésorerie et de privatisation.
- Le plafond imposé sur la croissance annuelle du plan de dépenses de 1990-1991 traduit l'engagement du gouvernement de réussir à la fois à diriger l'économie et à administrer l'appareil de l'État.

Dépenses de programmes

- Les dépenses de programmes qui représentent les dépenses totales diminuées des frais de la dette publique, devraient atteindre 106.6 milliards de dollars, soit une augmentation de 3.0 p. 100 par rapport à 1989-1990. Compte tenu du taux d'inflation, les dépenses réelles baissent donc de 1.6 p.100. Les dépenses de programmes représentent maintenant 15.7 p. 100 du produit intérieur brut du Canada, comparativement à 19.5 p. 100 en 1984-1985.
- L'excédent d'exploitation, c'est-à-dire les recettes budgétaires moins les dépenses de programmes, devrait s'élever à 12.6 milliards de dollars en 1990-1991, soit un revirement de 28.5 milliards par rapport au déficit d'exploitation de 15.9 milliards en 1984-1985.

Budget des dépenses principal de 1990-1991

- Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 expose en détail les dépenses de l'ordre de 147.6 milliards de dollars prévues par le gouvernement. Il ne comprend pas les économies de 1 milliard de dollars prévues dans le Plan de contrôle des dépenses en raison des modifications législatives qu'elles requièrent. Ces économies sont présentées au chapitre 2. Le Budget des dépenses principal ne comprend pas non plus les fonds qui ont été mis de côté dans des réserves pour parer aux imprévus.

	(en milliards de dollars)
Budget des dépenses principal	147.6
Économies supplémentaires	-1.0
Réserves, sans compter les péremptions prévues	1.2
Dépenses budgétaires totales prévues	147.8

Dépenses discrétionnaires

- Des 147.6 milliards de dollars prévus dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991, 70 p. 100 ont été autorisés par le Parlement les années précédentes. Le gouvernement demande maintenant au Parlement d'approuver l'affectation de 44.3 milliards de dollars aux programmes pour lesquels le gouvernement propose des niveaux de dépenses annuels. Les dépenses de ces programmes votés augmenteront de 3.2 p. 100 en 1990-1991, soit moins de 1.4 milliard de dollars.

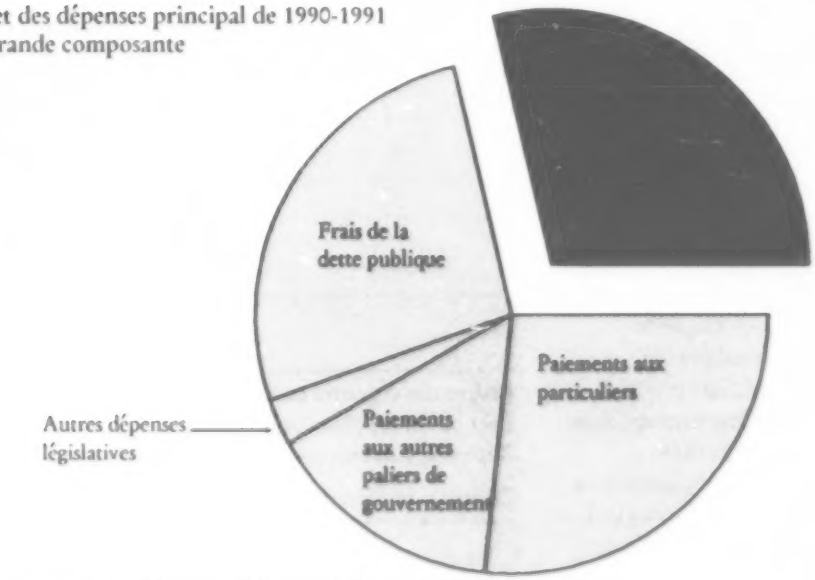
Augmentation du Budget des dépenses principal de 1990-1991 par rapport au Budget des dépenses principal de 1989-1990

	(en millions de dollars)	%
Programmes législatifs		
Frais de la dette publique	1,750	4.4
Autres	3,853	6.6
	5,603	5.7
Programmes votés	1,375	3.2
Variation totale au Budget des dépenses principal	**6,978**	**5.0**

Répartition des dépenses

- Le graphique qui suit montre la répartition des dépenses de 147.6 milliards de dollars du Budget des dépenses principal de 1990-1991. Les dépenses sur lesquelles le Parlement doit voter sont mises en relief.

Budget des dépenses principal de 1990-1991
par grande composante



Effectif de la fonction publique

- Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 compte 781 années-personnes autorisées de moins que celui de 1989-1990. Il s'agit de la cinquième année consécutive au cours de laquelle la taille de la fonction publique diminue. Depuis 1985-1986, le nombre d'années-personnes autorisées a diminué de 12,377. Depuis 1973-1974, le nombre d'années-personnes n'a jamais été aussi bas que celui de 1990-1991, soit 227,415. Au cours de la même période, le nombre total d'emplois au Canada a augmenté de plus de 35 p. 100.

- Au cours des cinq dernières années, le gouvernement a supprimé plus de 23,500 années-personnes, soit presque 10 p. 100 du niveau d'années-personnes en 1985-1986. Les nouveaux besoins ont donné lieu à l'approbation d'environ 11,000 années-personnes supplémentaires.

- Sans le programme de réduction des effectifs, la fonction publique aurait augmenté de près de 5 p. 100 au cours des cinq dernières années, au lieu de diminuer de plus de 5 p. 100.

Chapitre 2
Aperçu du plan de dépenses

Introduction

Le présent chapitre décrit le plan de dépenses du gouvernement de 1990-1991 et fait état de sa composition globale, des mesures de contrôle des dépenses annoncées dans le budget ainsi que de la croissance des dépenses. Il explique également les liens qui existent entre le plan de dépenses présenté par le ministre des Finances dans le budget et ce Budget des dépenses principal. Enfin, ce chapitre aborde les affectations non budgétaires, c'est-à-dire les prêts, dotations en capital et avances.

Le plan financier global et le Budget des dépenses principal.

Le plan financier du gouvernement présenté par le ministre des Finances englobe les prévisions de recettes et les dépenses prévues qui, ensemble, déterminent le déficit budgétaire.

Le Budget des dépenses principal porte principalement sur les dépenses figurant dans le plan financier. Il fournit beaucoup de précisions sur les projets de dépenses du gouvernement, ainsi que sur les autorisations législatives de dépenses actuelles et les crédits annuels demandés au Parlement pour l'exercice 1990-1991.

Voici les différences entre le Budget des dépenses principal et les prévisions de dépenses budgétaires totales présentées par le ministre des Finances:

- les réserves ne sont pas incluses dans le Budget des dépenses principal. Elles sont utilisées pour satisfaire les besoins qui surviennent pendant l'année et qui font l'objet de budgets des dépenses supplémentaires;
- une partie des réductions de dépenses annoncées dans le budget, soit 1 milliard de dollars, ne figure pas dans le Budget des dépenses principal. Ces réductions nécessitent des modifications législatives qui doivent être approuvées par le Parlement; et
- on s'attend qu'une partie des dépenses autorisées prévues dans le Budget des dépenses principal, soit 1.2 milliard de dollars, ne sera pas utilisée, et elle ne figure pas parmi les dépenses budgétaires totales prévues.

Le tableau 2.1 illustre le rapport qui existe entre le Budget des dépenses principal et les prévisions de dépenses budgétaires totales. Il indique que le Budget des dépenses principal représente la presque totalité des dépenses budgétaires du plan financier.

Tableau 2.1
Le plan financier et le Budget des dépenses principal

(en millions de dollars)	1990-1991
Budgétaire - Budget des dépenses principal	
Dépenses législatives	103,279
Crédits annuels	44,314
	147,593
Réductions des programmes législatifs ne figurant pas dans le Budget des dépenses	-1,010
Réserves	2,392
Provision pour péremptions	-1,200
Total des dépenses budgétaires dans le plan financier	**147,775**

Dépenses réelles et prévues

Le tableau 2.2 présente les principaux éléments du plan de dépenses de 1990-1991. Les dépenses totales prévues s'élèveront à 147.8 milliards de dollars, soit une augmentation de 3.4 p. 100 par rapport aux prévisions de dépenses de 1989-1990.

Les dépenses de programmes représentent l'élément le plus important des dépenses totales prévues. Celles-ci s'élèvent à 106.6 milliards de dollars et augmenteront de 3 p. 100. Ce pourcentage est inférieur au taux de croissance annuel moyen de plus de 13 p. 100 enregistré au début des années 80. Le taux de croissance prévu des dépenses de programmes est sensiblement inférieur au taux d'inflation prévu de 4.7 p. 100, calculé en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC). Compte tenu du taux d'inflation, les dépenses réelles baissent de 1.6 p. 100.

Le faible taux de croissance des dépenses de programmes reflète les nombreuses mesures prises par le gouvernement pour réduire les dépenses.

Les frais de la dette publique constituent le deuxième élément des dépenses totales prévues. Ils représenteront au total 41 milliards de dollars des dépenses budgétaires, ce qui correspond à une hausse de 4.4 p.100.

Tableau 2.2
Plan de dépenses global

(en millions de dollars)	Dépenses réelles 1988-1989	Dépenses prévues 1989-1990	Prévisions 1990-1991
Dépenses budgétaires	132,715	142,900	147,775
Variation en pourcentage	5.7	7.7	3.4
Moins : frais de la dette publique	33,183	39,400	41,150
Dépenses de programmes	99,532	103,500	106,625
Variation en pourcentage des dépenses de programmes	3.1	4.0	3.0

Plan de contrôle des dépenses

Afin de réduire encore le déficit et de contrôler rigoureusement les dépenses, le ministre des Finances a annoncé un Plan de contrôle des dépenses qui permettra au gouvernement d'économiser 19,495 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. Le plan vise à limiter la croissance des dépenses de l'État tout en assurant le financement des principaux programmes que les Canadiens jugent essentiels. En 1990-1991, les économies totales devraient être de l'ordre de 3,028 millions, dont 1,812 millions sont attribuables aux réductions prévues des dépenses et 1,216 millions, aux initiatives de gestion de la trésorerie et de privatisation. Le plan englobe également les économies de 246 millions pour 1990-1991 annoncées en décembre dernier par le président du Conseil du Trésor. Compte tenu en outre des mesures antérieures annoncées dans le budget d'avril 1989, le gouvernement pourra ainsi continuer à freiner la croissance des dépenses de programmes. Une fois que seront appliquées les mesures proposées dans le plan, les dépenses de programmes ne croîtront que de 3 p.100 en 1990-1991.

Dans ce plan, le gouvernement a adopté une méthode qui établit une différence entre les programmes en fonction de leur taux de croissance respectif. Le gouvernement intervient de cinq façons :

- il exempte des réductions les transferts importants aux particuliers ainsi que deux types de transfert aux provinces à faible revenu soit, les paiements de péréquation et les montants versés en vertu du Régime d'assistance publique;
- il limite le taux de croissance annuel de certains programmes;
- il gèle plusieurs programmes afin de ramener leur croissance prévue dans les limites de la capacité globale de payer;
- il réduit ou même élimine d'autres programmes vu la gravité de la situation financière du gouvernement;
- il lance de nouvelles initiatives de gestion pour rendre davantage efficient l'appareil gouvernemental.

Le tableau 2.3 résume en détail les initiatives particulières contenues dans le Plan.

Tableau 2.3
Plan de contrôle des dépenses

(en millions de dollars)	Économies 1990-1991	Économies quinquennales
Principaux programmes exemptés		
Sécurité de la vieillesse	.....	.....
Allocations familiales	.....	.....
Pensions et allocations des anciens combattants	.....	.....
Prestations d'assurance-chômage	.....	.....
Régime d'assistance publique du Canada (provinces recevant des paiements de péréquation)	.....	.....
Paiements de péréquation aux provinces	.....	.....
Programmes à croissance annuelle limitée à 5%		
Sciences et technologie	38	39
Programmes destinés aux Indiens et aux Inuit	50	100
RAPC (provinces ne recevant pas de paiement de péréquation)	75	155
Défense	210	658
Aide publique au développement	116	558
Programmes à financement gelé		
Financement des programmes établis (par habitant)	869	7,364
Programme de transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	16	50
Société Radio-Canada	5	20
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	6	13
Société pour l'expansion des exportations	25	100
Marine Atlantique	4	24
Programmes réduits		
Subventions et contributions:		
Secrétariat d'État et Multiculturalisme	23	113
Santé et Bien-être social	12	44
Ports pour petites embarcations	4	29
Logements sociaux de la SCHL	16	165
Programmes/projets éliminés		
Programme de stimulation de l'exploration au Canada	50	811
Projet des sables bitumineux OSLO	.....	602
Projet de brise-glace Polar 8	84	373
Mesures de gestion		
Initiatives de gestion	567	1,637
Sociétés d'État et organismes	401	679
Efficacités en gestion	12	556
Frais connexes de la dette publique	200	2,600

(Suite à la page suivante)

Tableau 2.3 *(suite de la page précédente)*
Plan de contrôle des dépenses

(en millions de dollars)	Économies 1990-1991	Économies quinquennales
Total partiel		
Économies totales en vertu du Plan de contrôle des dépenses	1,812	14,314
Initiatives ayant une incidence sur les revenus	970	2,376
Total des économies du Plan de contrôle des dépenses	2,782	16,689
Initiatives de gestion et de réduction des dépenses (décembre 1989)	246	2,806
Impact financier total	**3,028**	**19,495**

Les chiffres ont été arrondies et leur total peut différer du total indiqué.

Toute l'augmentation des dépenses de programmes de 1990-1991 est liée aux programmes qui sont exemptés ou aux programmes dont la croissance est limitée par le Plan de contrôle des dépenses. Au total, toutes les autres dépenses de programmes, y compris des programmes gelés, réduits ou éliminés aux termes du Plan, diminueront en 1990-1991, comme en fait état le tableau 2.4.

Tableau 2.4
Dépenses de programmes

(en milliards de dollars)			Variation des dépenses	
	1989-1990	1990-1991	$	%
Programmes exemptés	40.2	43.0	2.8	6.9
Programmes à croissance limitée	21.6	22.7	1.1	5.2
Autres dépenses de programmes	41.7	40.9	-0.8	-1.9
Total — Dépenses de programmes	103.5	106.6	3.1	3.0

Mise en oeuvre du Plan de dépenses de 1990

Le dépôt du Budget des dépenses principal est la première étape de la mise en oeuvre du Plan de dépenses du gouvernement pour 1990-1991. Comme on l'a indiqué plus tôt dans ce chapitre, le Budget des dépenses principal englobe pratiquement tout le Plan de dépenses du gouvernement et représente 99.9 p. 100 de toutes les dépenses prévues.

Le Budget des dépenses principal contient les dépenses législatives pour lesquelles le Parlement a déjà donné son approbation ainsi que les dépenses votées pour lesquelles l'approbation du Parlement est demandée chaque année au moyen d'un projet de loi de crédits.

Les dépenses législatives sont de 103.3 milliards de dollars ou 70 p. 100 des dépenses totales. Les dépenses de cette catégorie, qui augmentent de 5.7 p. 100, comprennent des postes tels que les principaux transferts sociaux du gouvernement fédéral aux Canadiens, y compris la sécurité de la vieillesse, le supplément du revenu garanti, les allocations aux conjoints, les prestations d'assurance-chômage; les transferts aux provinces moins riches aux termes du Programme de péréquation, les transferts aux provinces pour la santé, l'éducation et l'aide sociale, les programmes de service public généraux et les frais de la dette publique.

Le Budget des dépenses principal ne tient toutefois pas compte de la réduction de 1 milliard de dollars des programmes législatifs qui a été approuvée dans le Plan de contrôle des dépenses du gouvernement.

Les dépenses votées approuvées chaque année par le Parlement et contenues dans le Budget des dépenses principal s'élèvent à 44.3 milliards de dollars ou 30 p. 100 des dépenses totales. Elles ont donc augmenté de 3.2 p. 100 par rapport à l'an dernier.

Comme l'indique le tableau 2.1, le Plan de dépenses de 1990-1991 comprend 2,392 millions de dollars en réserves. Le gouvernement disposera ainsi de la latitude nécessaire pour suivre l'évolution des perspectives économiques et pour parer aux imprévus. Grâce à ces réserves, le total des dépenses prévues ne devrait pas varier au cours de l'année même s'il est demandé au Parlement d'autoriser de nouvelles dépenses dans le Budget des dépenses supplémentaire.

Les réserves servent aussi à la réévaluation de l'actif et du passif du gouvernement. La provision pour évaluation servira à comptabiliser les variations de la valeur des prêts et des dotations en capital en cours et à rajuster le passif en ce qui concerne les indemnités de départ et les crédits de congés annuels accumulés par les employés et certains autres programmes législatifs.

Croissance du Budget des dépenses principal

Par rapport à l'exercice précédent le Budget des dépenses principal augmente de 6 milliards de dollars ou de 4.3 p. 100 une fois dûment tenu compte du Plan de contrôle des dépenses. Le plan de dépenses du gouvernement ne croît cependant que de 3.4 p. 100 ou 4.9 milliards de dollars par rapport à l'an dernier comme l'indique le tableau 2.5 ci-dessous. La différence entre la croissance indiquée dans le Budget des dépenses principal (4.3 p. 100) et la croissance des dépenses prévues (3.4 p. 100) est due au fait que la somme mise de côté dans les réserves est plus petite en 1990-1991 qu'en 1989-1990.

Le tableau 2.6 renferme d'autres renseignements sur l'évolution des dépenses budgétaires par rapport à 1989-1990.

Tableau 2.5
Rapprochement de la croissance annuelle—Budget des dépenses principal et Plan de dépenses

(en milliards de dollars)	Budget des dépenses principal	Budget des dépense aj'.sté en fonction du Plan de contrôle des dépenses	Réserves nettes des péremption anticipées	Dépenses prévues au plan de dépenses
1989-1990	140.6	140.6	2.3	142.9
1990-1991	147.6	146.6	1.2	147.8
Augmentation — en milliards de dollars	7.0	6.0	-1.1	4.9
—en pourcentage	5.0	4.3	-47.8	3.4

Tableau 2.6
Variation des dépenses budgétaires

	Variations prévues dans le Budget des dépenses principal avant le Plan de de contrôle des dépenses	Mesures de contrôle des dépenses de 1990		Total
		Incluses dans le Budget des dépenses principal	Non incluses dans le Budget des dépenses principal	
Programmes exemptés :				
Sécurité de la vieillesse	1,107	.....	.....	1,107
Allocations familiales	51	.....	.....	51
Prestations d'assurance-chômage	1,349	.....	.....	1,349
Paiements de péréquation	868	.....	.....	868
Pensions et allocations d'anciens combattants	0	.....	.....	0
Variation des programmes exemptés	3,375	.....	.....	3,375
Programmes visés:				
Défense	875	-210	.....	665
Aide à l'étranger	238	-116	.....	122
Régime d'assistance publique du Canada (la réduction s'applique à la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario)	519	.....	-75	444
Financement des programmes établis	-57	.....	-869	-926
Programme de transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	-48	.....	-16	-64
Société pour l'expansion des exportations	85	-25	.....	60
SRC — capital	4	-5	.....	-1
Logements sociaux de la SCHL	107	-16	.....	91
Subventions et contributions choisies de SNBES	-3	-12	.....	-15
Assistance aux autochtones	94	-50	.....	44
Programme de stimulation à l'exploration minière au Canada	-60	.....	-50	-110
Autres	95	-168	.....	-73
Variations totales des programmes visés	1,849	-602	-1,010	237
Parité salariale	375	.....	.....	375
Autres dépenses de programmes	231	.....	.....	231
Dette publique	1,950	-200	.....	1,750
Total partiel	7,780	-802	-1,010	5,968
Réduction des réserves	.....	.....	.....	-1093
Variation nette des dépenses budgétaires totales	.....	.....	.....	**4,875**

Nota : Globalement, le Budget des dépenses principal a augmenté de 6,978 millions de dollars. Ce montant se calcule en prenant la variation du Budget des dépenses principal avant le plan de contrôle des dépenses (7,780 millions de dollars) et en l'ajoutant aux réductions indiquées dans le Budget des dépenses (802 millions de dollars).

Le Budget des dépenses principal n'inclut pas les réductions de dépenses législatives du Plan de contrôle des dépenses car celles-ci nécessitent l'approbation du Parlement.

Crédits non compris dans le plan de dépenses

Crédits non budgétaires

Les prêts, dotations en capital et avances sont considérés comme des opérations non budgétaires parce qu'ils font varier les actifs financiers de l'État. En ce sens, ils ne représentent pas des dépenses courantes. Cependant, les prêts paraissent dans le Budget des dépenses principal parce que l'achat des actifs financiers auxquels ils correspondent ne peut être effectué qu'en vertu de l'autorisation conférée par un crédit parlementaire annuel ou un poste législatif.

La valeur des prêts, dotations en capital et avances est d'abord inscrite telle quelle, puis elle est sujette à des rajustements annuels pour refléter la valeur estimative à la fin de chaque exercice financier, qu'elle soit réalisée ou non. Ces rajustements sont inscrits comme des dépenses budgétaires, sur autorisation du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor en vertu de l'article 54 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces rajustements n'augmentent pas les obligations financières du gouvernement, mais reflètent simplement le fait que ces postes ne rapporteront rien plus tard et qu'ils doivent donc être vus comme des dépenses budgétaires plutôt que des dotations en capital.

Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 englobe des opérations non budgétaires qui portent sur l'émission et le remboursement de prêts aux sociétés d'État fédérales, à l'industrie, à d'autres gouvernements et aux institutions financières internationales. Le tableau 2.7 résume l'ensemble des activités par rapport au Budget des dépenses principal de l'an dernier.

Les prêts, dotations en capital et avances aux sociétés d'État et aux organismes représentent des créances du gouvernement envers ces sociétés relativement au fonds de roulement; aux dépenses en capital et autres; la participation au capital social; et des prêts et avances aux fins d'autres prêts. En ce qui concerne les institutions de crédit, les nouveaux prêts à la Société pour l'expansion des exportations s'élèvent à 150 millions de dollars et représentent 96 p. 100 de la variation du Budget des dépenses principal par rapport au dernier exercice.

La variation au titre des prêts déclarés pour les entreprises du secteur privé résulte uniquement de l'augmentation de 90.8 millions de dollars de la dotation en capital de l'État pour le projet de valorisation du pétrole de Lloydminster.

Tableau 2.7
Prêts, dotations en capital et avances

(en millions de dollars)	Budget des dépenses pricipal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Sociétés d'État et organismes			
Institutions de crédit	-87	70	157
Tous les autres	18	.....	-18
Total des sociétés d'États et organismes	-69	70	139
Gouvernements provinciaux	21	19	-2
Gouvernements nationaux et organismes internationaux	113	110	-3
Entreprises du secteur privé	64	155	91
Divers	46	17	-29
Total	175	371	196

Chapitre 3
Gestion productive

Il est question dans ce chapitre des changements fondamentaux apportés à la façon dont le gouvernement gère ses ressources humaines et financières aux fins de l'exécution de ses programmes et de la prestation de ses services.

Depuis son arrivée au pouvoir en 1984, le gouvernement a lancé une vaste gamme d'initiatives pour améliorer la gestion du budget des dépenses et de ses propres activités. Les mesures instaurées par le gouvernement depuis 1984 ont influé concrètement sur ces deux aspects.

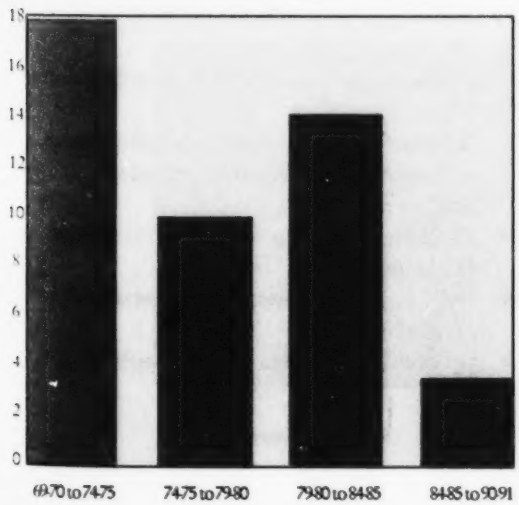
Gestion du Budget des dépenses

Pour gérer le budget des dépenses, le gouvernement a dû redresser sa propre situation financière en veillant à ce que les dépenses correspondent davantage aux recettes. Afin de limiter la croissance des dépenses gouvernementales, des efforts concertés visant à contrôler et à réduire les dépenses ont été nécessaires. Le gouvernement a appliqué des restrictions globales, adopté des méthodes plus commerciales et éliminé progressivement, réduit ou aboli des programmes. Le démantèlement du Programme énergétique national, la réduction des subventions consenties à VIA Rail, l'annulation du projet de brise-glace Polar 8 et la signature d'ententes salariales responsables sont autant d'exemples des mesures appréciables prises par le gouvernement afin de contrôler les dépenses.

Le fait que le gouvernement ait réussi à arrêter la forte tendance à la hausse des dépenses constatée au cours des années 70 et au début des années 80 témoigne du succès de ces mesures. Entre 1984-1985 et 1990-1991, la croissance annuelle des dépenses de programmes s'est limitée à 3.5 p. 100 en moyenne, ce qui est inférieur au taux d'inflation et contraste vivement avec la moyenne de 14.1 p. 100 enregistrée de 1979-1980 à 1984-1985.

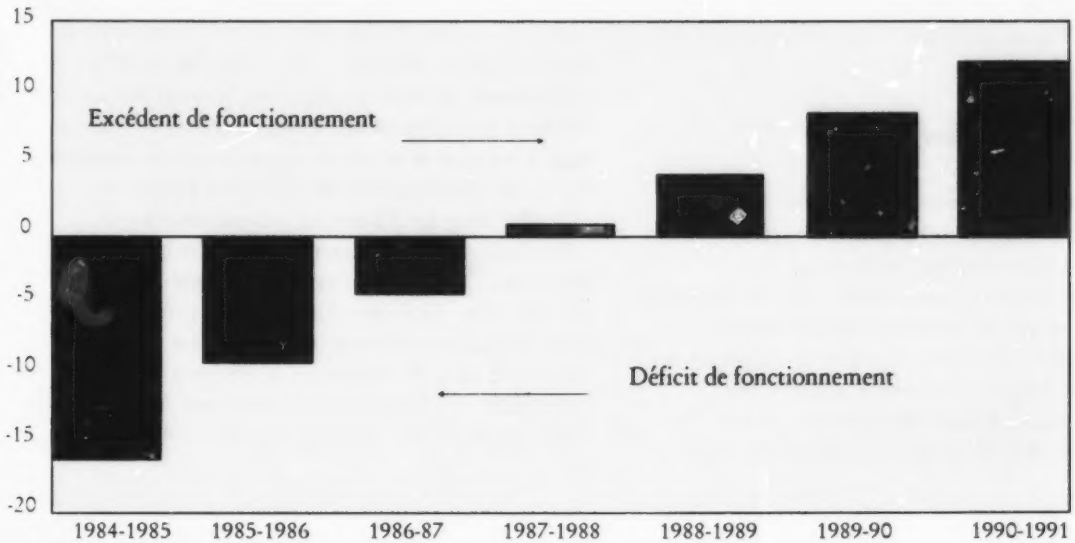
Par suite des différentes mesures du plan de contrôle des dépenses annoncé dans le budget, les dépenses de programmes ne croîtront que de 3.0 p. 100 en 1990-1991. Comme pour les années précédentes, cette croissance est largement imputable à l'accroissement des paiements de transfert aux particuliers et à d'autres administrations, compte tenu de l'augmentation de la population et de l'inflation.

Dépenses de programmes du gouvernement fédéral
Taux moyen de croissance annuelle (%)



Sous l'angle de la gestion globale de ses ressources financières, le gouvernement a sensiblement modifié le rapport entre les recettes et les dépenses de programmes — la balance de fonctionnement du gouvernement. En 1984-1985, le gouvernement a enregistré un déficit de fonctionnement de l'ordre de 16 milliards de dollars, alors qu'en 1990-1991, il s'attend à réaliser un excédent de 12.6 milliards à ce chapitre.

Recettes du gouvernement fédéral moins les dépenses de programmes
(en milliards de dollars).



Gestion de l'État

Depuis 1984-1985, le gouvernement s'efforce d'inculquer l'utilité d'une saine gestion des ressources, qu'il s'agisse des employés, des ressources financières, des biens immobiliers, des machines, de l'équipement, ou de n'importe quel autre élément d'actif.

L'amélioration de la gestion comporte cinq volets:

- **la réduction des coûts de fonctionnement;**
- **le recours à des pratiques de gestion améliorées;**
- **l'amélioration des modes d'exécution des programmes;**
- **l'insistance sur la gestion en fonction des résultats;**
- **la revitalisation de la fonction publique.**

Ces mesures ont permis au gouvernement d'assurer l'utilisation la plus judicieuse des deniers publics et de maintenir la vaste gamme de programmes et de services offerts aux Canadiens.

Réduction des coûts de fonctionnement

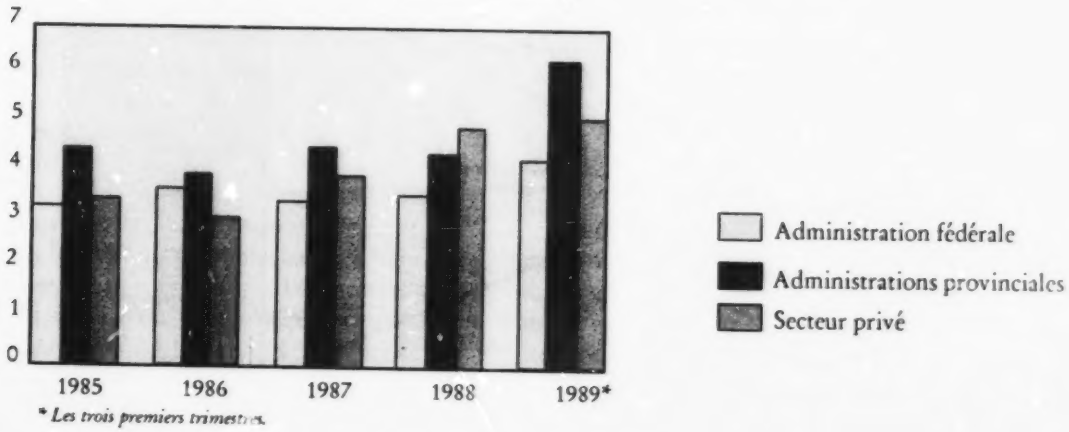
Depuis 1984, le gouvernement cherche à réduire uniformément les budgets de fonctionnement des ministères. Trois principaux mécanismes ont été utilisés pour contenir les dépenses de fonctionnement de l'État:

- aucun rajustement pour inflation n'a été apporté aux budgets de fonctionnement et d'entretien non salariaux de la plupart des ministères pendant les derniers cinq exercices, ce qui représente une baisse du pouvoir d'achat réel d'environ 20 p. 100;
- des réductions générales de base ont été faites aux budgets de fonctionnement des ministères; certaines dépenses, notamment celles au chapitre de la publicité, des services d'information et des voyages, ont été comprimées;
- les réserves pour éventualités prévues dans le plan de dépenses général du gouvernement ont été considérablement réduites pour obliger les ministères à s'en tenir aux budgets accordés.

Jusqu'en 1989, les efforts de compression déployés par le gouvernement ont entraîné une baisse générale des dépenses de fonctionnement en proportion des dépenses totales et des dépenses de programmes. Les coûts de fonctionnement englobent tous les achats d'intrants nécessaires pour exécuter et administrer les programmes, à savoir les dépenses salariales, les transports, les communications, l'information, les services professionnels et spéciaux, la location, l'achat des services de réparation et d'entretien, les services publics, les matériaux et les fournitures. Le total de ces dépenses donne une idée générale des coûts de fonctionnement de l'État. Malgré l'introduction de nouveaux programmes pour répondre à de nouvelles priorités, l'ensemble des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital a diminué en termes réels au cours de cette période.

La politique visant à limiter la croissance du budget de fonctionnement de l'État est appliquée de façon constante depuis cinq ans. En décembre dernier, le gouvernement a annoncé qu'il en serait ainsi jusqu'en 1992-1993 puis, dans le budget de février 1990, jusqu'en 1994-1995. Les seules exceptions touchent les priorités en matière de santé et de sécurité, de même que les engagements soutenus à l'égard de certains programmes comme ceux touchant les soins de santé et les services offerts aux autochtones et aux anciens combattants.

Ententes salariales
(Pourcentage des augmentations moyennes annuelles)



* *Les trois premiers trimestres.*

Par conséquent, la plupart des ministères devront poursuivre leurs activités sans que leur budget de fonctionnement augmente. Cette politique a entraîné une certaine rationalisation des services et elle a aussi incité les gestionnaires à trouver de nouvelles façons d'exécuter leurs programmes de façon plus efficiente et à mieux gérer leurs ressources.

Les ententes salariales dans la fonction publique ont également témoigné de l'engagement à l'égard d'une gestion financière efficace. En 1988 et aux cours des trois premières trimestres de 1989, les augmentations salariales dans la fonction publique ont été en moyenne de 3.5 p.100 et de 4.2 p.100 respectivement, alors que dans le secteur privé, elles ont été de 4.9 p.100 et de 5.1 p.100. Fait tout aussi important, les ententes salariales dans l'administration fédérale ont été inférieures à celles conclues dans d'autres paliers de gouvernement au cours des dernières années. Au cours des trois premiers trimestres de 1989, les ententes salariales fédérales ont été en moyenne de 4.2 p.100 alors qu'au niveau provincial elles ont été de 6.3 p.100.

Recours à des pratiques de gestion améliorées

Le gouvernement a adopté une stratégie de gestion fondée sur une approche plus commerciale et plus modeste à l'égard de ses opérations. Il a instauré des mesures de réduction des coûts et amélioré les pratiques administratives pour exécuter les programmes de manière plus efficace.

L'amélioration des pratiques de gestion touche dix domaines importants:

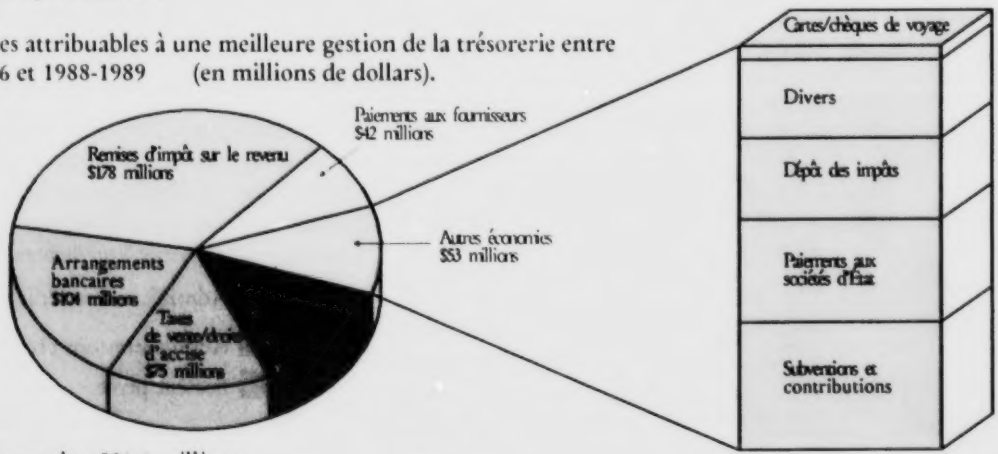
- **la gestion de la trésorerie,**
- **la gestion des biens fonciers,**
- **la gestion des éléments d'actif,**
- **le recouvrement des coûts,**
- **l'amélioration des pratiques internes,**
- **les investissements en matière d'automatisation,**
- **la simplification des règlements,**
- **la réduction de la paperasserie,**
- **l'adoption de pratiques de gestion respectueuses de l'environnement,**
- **la gestion des sociétés d'État.**

Gestion de la trésorerie

Depuis 1985, la gestion améliorée de la trésorerie a permis aux contribuables d'économiser 941 millions de dollars, ce qui dépasse l'objectif de 873 millions prévu dans le budget de 1986. Au nombre des nouvelles pratiques, citons:

- l'élimination des comptes de banque non porteurs d'intérêt,
- la facturation et la collecte plus rapides des comptes débiteurs,
- l'utilisation de cartes de crédit et de chèques de voyage,

Économies attribuables à une meilleure gestion de la trésorerie entre 1985-1986 et 1988-1989 (en millions de dollars).



Économies totales: 521.6 millions
exception faite des remises en espèces des sociétés d'État.

- le règlement des comptes à la date d'échéance seulement, qui permet de réaliser des économies d'intérêt parce que les paiements ne sont pas effectués avant terme,
- l'accélération des remises d'impôt, l'État accumulant de l'intérêt sur les sommes qui lui sont remises plus tôt,
- le retrait de 419 millions de dollars en liquidités excédentaires provenant des sociétés d'État;
- d'autres mesures pour améliorer la planification des paiements dans divers secteurs.

Ces mesures ont contribué à réduire le déficit du gouvernement et, ce qui est tout aussi important, à inciter les gestionnaires à tenir davantage compte des préoccupations des contribuables lorsqu'il s'agit de gérer la trésorerie de l'État. En outre, les changements visant à améliorer la gestion de la trésorerie se sont répercutés sur le fonctionnement des ministères et, dans certains cas, ont simplifié pour le public les transactions avec le gouvernement. Ainsi, les cartes de crédit sont désormais acceptées pour de nombreux paiements de faible valeur.

Le gouvernement maintient son engagement à l'égard d'une saine gestion de la trésorerie et examinera la possibilité d'apporter des améliorations dans les domaines de la gestion des stocks, du crédit et des prêts. De plus, les ministères seront incités à bien gérer leur trésorerie grâce à une meilleure utilisation des méthodes modernes de traitement des opérations financières à l'aide de l'échange électronique des données et du télévirement. Ces mesures donneront lieu à des économies appréciables et à une efficience accrue au cours des prochaines années.

Gestion des biens fonciers

En 1986, le gouvernement a entrepris une réforme du mode de gestion de ses biens fonciers en décentralisant les pouvoirs de gestion au profit des ministères chargés de programmes ou bénéficiaires des biens fonciers, en clarifiant le mandat de Travaux publics Canada en qualité d'organisme de services immobiliers du gouvernement et en précisant le rôle du Conseil du Trésor à l'égard des biens immobiliers.

À l'heure actuelle, les terres fédérales sont gérées suivant deux grands principes:

- les terres ne sont conservées que pour appuyer l'exécution des programmes gouvernementaux; elles constituent une ressource dont la valeur doit être optimisée au profit de tous les Canadiens;
- les terres doivent être acquises et gérées suivant le principe du développement durable.

On a notamment déployé des efforts concertés pour vendre les terres qui n'étaient plus requises par le gouvernement fédéral. Cette approche découle directement du premier principe selon lequel les terres non utilisées pour l'exécution de programmes ne doivent pas être conservées. Alors que traditionnellement la valeur des ventes de terrains n'était en moyenne que de 5 millions de dollars par année, on en a vendu pour 400 millions depuis 1985, ce qui a généré des rentrées de 200 millions. Le solde a servi à divers projets de développement, dont une réserve de charbon en Saskatchewan et un parc industriel de haute technologie à Montréal.

Le gouvernement mise davantage sur la collaboration entre le secteur public ou avec le secteur privé pour appuyer l'exécution de ses programmes. Ainsi, l'aérogare n° III de l'aéroport Lester B. Pearson sera construit et exploité par le secteur privé aux termes d'un contrat de location à bail. En outre, l'ambassade du Canada à Tokyo est construite sans frais pour l'État par un consortium local en contrepartie du droit de louer 12,000 mètres carrés dans la chancellerie à des locataires privés pour récupérer sa mise de fonds. Les économies réalisées dans le cadre de cette transaction sous forme de dépenses non requises sont évaluées à 190 millions de dollars.

Gestion des éléments d'actif

Le Conseil du Trésor est en train d'établir différentes règles pour inciter les gestionnaires fédéraux à mieux gérer les biens de l'État, ce qui permettra de mieux planifier les achats, d'améliorer le contrôle des stocks et de se départir rapidement des biens lorsque cela représente la solution la plus rentable.

L'un des principaux changements apportés récemment touche la façon dont le gouvernement procède à des acquisitions de faible valeur. Pour ces acquisitions, les ministères auront désormais plus de latitude pour acheter directement ce dont ils ont besoin sans passer par Approvisionnements et Services Canada (ASC). De fait, ce ministère porte à $1,000 la limite des autorisations d'achat de tous les ministères et négociera des ententes pour la fixer à $2,500 dans le cas de certains ministères. Le relèvement du plafond des achats que les ministères peuvent effectuer eux-mêmes fera en sorte que les marchés de faible valeur ne paralyseront plus le système centralisé des acquisitions de ASC. Les nouvelles limites réduiront la paperasserie, accéléreront le processus des acquisitions et permettront de mieux l'adapter aux besoins des programmes.

D'autres mécanismes visant à faciliter les acquisitions rentables sont à l'étude. Par exemple, le ministère des Approvisionnements et Services a demandé aux fournisseurs de soumissionner des accords principaux d'offre permanente pour l'achat de claviers d'ordinateur, de micro-ordinateurs, d'imprimantes et de photocopieurs, de même que pour la prestation de services d'entretien. Les économies ainsi réalisées depuis deux ans sont évaluées à 125 millions de dollars, et cette approche a grandement simplifié le processus des acquisitions des ministères.

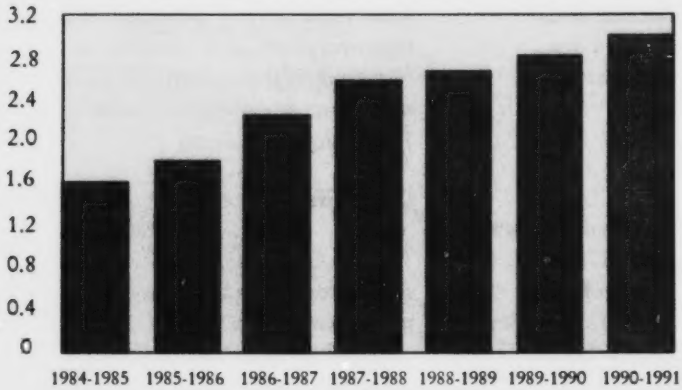
Recouvrement des coûts

L'examen des dépenses et des programmes effectué en novembre 1984 et le budget de mai 1985 proposaient la facturation de divers services, car on avait relevé de nombreux cas où les utilisateurs et d'autres bénéficiaires directs de services gouvernementaux n'assumaient pas leur juste part des coûts.

En 1986, le Conseil du Trésor a adopté une politique globale de facturation des usagers, laquelle a été améliorée en 1989. Elle repose sur la participation juste et équitable au financement des services de l'État. Selon cette politique:

- les utilisateurs doivent être avisés de la facturation imminente des services, et pleinement consultés si l'impact est important;
- les gestionnaires du gouvernement sont incités à examiner divers mécanismes de recouvrement des coûts, notamment grâce au réinvestissement d'une partie des recettes pour améliorer les services grâce auxquels elles sont réalisées;
- les profits ne serviront pas à financer des activités non liées aux services facturés.

Recettes provenant de la facturation des usagers
(en milliards de dollars)



Tout en contribuant à réduire le déficit, la facturation des utilisateurs favorise une gestion plus rigoureuse et assujettit l'offre et la demande de services à des forces comparables à celles du marché. L'exigence à l'égard des consultations permet aux utilisateurs d'intervenir dans l'examen d'options plus économiques, de niveaux de service ou de solutions de rechange au maintien de la prestation des services par le gouvernement.

Afin de corriger les situations où les services étaient offerts à certains utilisateurs à un prix largement inférieur au coût réel, le gouvernement continuera de majorer les frais. Même si beaucoup des services ne sont financés qu'en partie par les utilisateurs, le fardeau de leur prestation sera réparti plus équitablement entre les principaux utilisateurs et l'ensemble des contribuables.

En 1990-1991, les recettes tirées de la facturation des utilisateurs externes devraient atteindre quelque 3 milliards de dollars, ce qui est sensiblement plus que les 1.6 milliard de dollars recueillis en 1984-1985.

Le gouvernement continuera de relever les cas où il conviendrait d'instaurer des frais d'utilisation ou de les augmenter, compte tenu des principes d'équité, de justice et de saine gestion. Les consultations permettront de veiller à ce que le gouvernement précise l'impact de la majoration des frais et en tienne compte.

Amélioration des pratiques internes

Les ministères et les organismes contribuent également à l'amélioration des services et à la réduction des coûts en révisant leur structure, leur fonctionnement et leurs méthodes de gestion. Voici quelques exemples des réalisations à cet égard:

- Réduction des frais généraux - En rationalisant ses fonctions administratives, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a réduit ses frais généraux d'environ 10 p. 100.
- Regroupement des bureaux - Le ministère des Anciens combattants a intégré ses bureaux à ceux de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants et de la Commission canadienne des pensions dans 32 districts, établissant un système de comptoir unique pour les anciens combattants. Cette initiative, à laquelle s'ajoutent une redéfinition des tâches et la réaffectation des commissaires des pensions là où la demande est forte, a grandement amélioré la qualité des services fournis aux anciens combattants, en plus de libérer des ressources qui ont été consacrées aux soins de santé.
- Création de nouvelles méthodes statistiques — Statistique Canada a élaboré des méthodes statistiques normalisées et raffiné ses méthodes de traitement des statistiques. L'allégement des besoins en matière de rapport a été plus important encore que la baisse des coûts. Ainsi, les demandes adressées aux entreprises ont chuté de 60 p. 100.
- Amélioration de la collecte de données - à partir des ressources disponibles, le Centre des glaces du ministère de l'Environnement a mis au point le Système d'analyse et de prévision des icebergs et adopté un Programme enrichi d'information sur les glaces. À la suite d'un examen effectué par Lloyds of London, les primes d'assurance pour les navires circulant dans les eaux canadiennes contenant des glaces et des icebergs ont été considérablement réduites. Ainsi, la prime couvrant un voyage à Churchill a chuté de $100,000.

Investissements en matière d'automatisation

Les ministères et les organismes ont réduit leurs frais généraux et accru leur productivité en investissant dans l'automatisation et les améliorations technologiques.

- Ordinateurs plus perfectionnés - Grâce à des améliorations dans les domaines de l'imagerie, des radars, des ordinateurs et de la modélisation informatisée, le ministère de l'Environnement a accru la fiabilité des prévisions météorologiques, et économisé 2.2 millions de dollars par année depuis cinq ans.
- Conception de nouveaux logiciels - Le système informatisé «Win Exports» du ministère des Affaires extérieures permet à plus de 24,000 exportateurs canadiens de sonder de nouveaux marchés. En outre, d'autres

programmes comme «Nouveaux exportateurs vers les états frontaliers» ont permis à des milliers d'entreprises canadiennes de percer sur le marché américain.

- Nouvel équipement téléphonique — Pour répondre à l'accroissement du volume de demandes de renseignements des prestataires d'allocations familiales et des retraités, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social s'est doté de nouveaux commutateurs téléphoniques qui permettent aux préposés de traiter plus d'appels. Il a aussi mis sur pied un service téléphonique sans frais pour les prestataires habitant à l'extérieur des grandes métropoles.
- Amélioration des soumissions informatisées - Le nouveau système de soumissions informatisées de Travaux publics Canada permet une rotation des appels d'offres pour les travaux de construction dont la valeur s'établit entre $2,000 et $30,000 et pour les marchés d'entretien dont la valeur oscille entre $2,000 et $60,000. Cette approche réduit au minimum la durée de l'appel d'offres et s'appuie sur des procédures normalisées, d'où des économies de temps et d'argent pour le gouvernement et l'industrie. À elles seules, les économies au titre de la publicité atteignent près de 1 million de dollars par année.
- Accès direct aux données sur les brevets — À Consommateurs et Sociétés, les examinateurs de brevets doivent effectuer des travaux de recherche sur ordinateur. Si les données ne peuvent être consultées directement sans que l'on doive fournir des précisions, les coûts d'interrogation en direct peuvent être prohibitifs. Pour résoudre ce problème, un logiciel adapté a été mis au point pour que l'examinateur puisse retrouver directement les renseignements voulus et ce, à moindre coût.
- Admissibilité des documents reçus par télécopieur — Depuis toujours, le surintendant des faillites échange un grand nombre de documents avec les syndics du secteur privé. En vertu d'une procédure adoptée récemment, ces documents peuvent désormais être acheminés par télécopieur. Cette innovation a permis aux syndics d'économiser temps et argent, car ils n'ont plus à se présenter en personne au Bureau du surintendant des faillites, ou à envoyer un représentant pour prendre livraison de documents.

Simplification des règlements

Les réformes de programmes individuels ont donné lieu à un allégement réel du fardeau de la réglementation pour les particuliers et les entreprises, tandis que le gouvernement a continué d'agir rapidement pour réglementer les risques pour la santé et la sécurité. Les utilisateurs de téléphones cellulaires n'ont plus à obtenir une licence radio individuelle, et le gouvernement a proposé dernièrement d'éliminer les licences pour la radio BP. On a mis fin à l'enregistrement individuel des aliments pour animaux et des engrais afin de permettre à l'industrie de répondre plus rapidement aux besoins des agriculteurs. La réglementation de l'industrie alimentaire a également fait l'objet de nombreuses améliorations. Ainsi, les catégories d'aliments congelés «de fantaisie», «de choix» et «standard», ont été remplacées par les catégories A, B et C, plus faciles à comprendre.

La réforme de la réglementation a permis d'accroître les consultations publiques et de fournir de meilleurs renseignements pour la prise de décisions. Les règlements proposés font maintenant l'objet d'un préavis dans les Projets de réglementation fédérale publiés en décembre et les projets détaillés de règlements sont publiés au préalable dans la Partie I de la Gazette du Canada. Les règlements s'accompagnent d'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation dans lequel le ministère parrain fait état de l'impact prévu sur tous les secteurs de la société canadienne. On publie également le nom et le numéro de téléphone d'une personne ressource du ministère parrain. C'est en partie grâce à ces réformes que le nombre de règlements approuvés par le gouvernement fédéral a baissé de façon significative depuis 1986 (1,140 en 1986, 731 en 1987, 653 en 1988 et 585 en 1989).

Réduction de la paperasserie

Au cours des dernières années, le gouvernement a fait des progrès considérables pour ce qui est de réduire la paperasserie, tant dans ses rapports avec le public que dans ses opérations internes.

Du côté du public, le gouvernement s'est efforcé de soulager les petites et moyennes entreprises de la lourde paperasserie qui leur était parfois imposée lorsqu'elles voulaient avoir accès aux program nes et services gouvernementaux. Les formules ont été simplifiées et les exigences, considérablement rationalisées.

- Statistique Canada, par exemple, se sert de données fiscales pour remplacer les enquêtes spéciales et exige moins de données financières des petites et moyennes entreprises. En outre, les entreprises dont le chiffre d'affaires brut est inférieur à $250,000 ne sont plus tenues de fournir chaque année des données financières à Statistique Canada, et seulement quelques renseignements sont requis des sociétés dont le chiffre d'affaires varie entre $250,000 et 1.05 million de dollars. Il est également maintenant permis aux petites et moyennes entreprises de répondre aux enquêtes par téléphone.
- Approvisionnements et Services Canada a réalisé divers projets depuis cinq ans, dont la mise au point d'un système central d'inscription des fournisseurs éventuels et d'un contrat abrégé utilisé maintenant dans la majorité des cas.
- Revenu Canada — Impôt a produit des guides et des formules plus faciles à remplir à l'intention des petites et moyennes entreprises.
- La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) a simplifié les documents nécessaires pour le programme Planification de l'emploi et ceux requis des employeurs pour la perception des cotisations d'assurance-chômage.
- Transports Canada a simplifié les conventions de bail et les contrats de licence pour les exploitants de petites et moyennes entreprises dans les aéroports et a mis sur pied un système unique d'inscription des sources d'approvisionnement.
- Grâce aux nouvelles formules de Douanes et Accise, il est maintenant plus simple de fournir des renseignements pour la déclaration des marchandises importées; de plus, on a augmenté la limite des rapports sur les marchandises exportées, de $900 à $2,000.

Dans ses propres services, le gouvernement a réduit les obligations de rendre compte au minimum nécessaire pour que les ministères soient responsables et que le Conseil du Trésor puisse prendre des décisions éclairées. Par exemple, la plupart des rapports réguliers destinés au Conseil du Trésor sont regroupés en un rapport annuel. Les exigences supplémentaires à l'appui des demandes de ressources ou d'autorisation seront respectées, lorsque ce sera possible, au moyen des bases de données et des rapports existants.

On a réussi à diminuer la paperasserie dans tous les grands secteurs d'activité du gouvernement. Le changement peut-être le plus considérable a consisté en la réduction de 50 p. 100 du nombre des présentations faites au Conseil du Trésor au cours des six dernières années et ce, essentiellement par suite de la délégation accrue des pouvoirs et de la déréglementation. Ce nombre est passé de 4,878 en 1983-1984 à 2,499 en 1988-1989. La réduction touche presque tous les ministères et organismes

Le nombre de rapports exigés a diminué dans tous les principaux secteurs d'activité du Conseil du Trésor. En ce qui concerne l'administration et le personnel par exemple, les rapports sur les politiques administratives exigés des ministères sont passés de 36 à 9 depuis 1986 et l'on a instauré un système de formation et de perfectionnement qui a réduit de 70 p. 100 la quantité de renseignements à communiquer. En ce qui concerne la gestion financière et la vérification, on a rationalisé les rapports exigés afin d'en réduire la fréquence et on a créé

des bases de données centrales afin de faciliter l'échange de données entre les systèmes financiers.

Adoption de pratiques de gestion respectueuses de l'environnement

Afin de réduire le volume de déchets de papier produits, de protéger l'environnement et de réaliser des économies, Approvisionnements et Services Canada fournira des paniers bleus aux 83,000 fonctionnaires qui travaillent dans 86 immeubles à bureaux de la région de la Capitale nationale. La vente du papier au secteur privé aux fins du recyclage devrait rapporter entre 1.2 et 1.8 million de dollars par année, selon le volume. Le programme pourrait permettre de réduire de 40 p. 100 le volume de déchets de papier, ce qui ferait baisser les coûts de la collecte des déchets.

La gestion des sociétés d'État

Des progrès importants ont été accomplis sur le plan des activités et de la gestion des sociétés d'État. Le nouveau régime de gestion adopté par le gouvernement à l'égard de ces sociétés a contribué à les rendre davantage comptables tout en leur accordant la latitude nécessaire pour gérer leurs activités quotidiennes.

La gestion des sociétés d'État s'est améliorée à deux égards principalement:

— Améliorations sur le plan financier

La situation financière de bon nombre de sociétés d'État s'est améliorée sensiblement. Le Canadien national (CN), par exemple, a réduit sa dette à long terme, la faisant passer de 3.5 milliards de dollars en 1986 à moins de 2.0 milliards en 1989. Grâce à des mesures d'accroissement de la productivité et à d'autres initiatives, la Société canadienne des postes a réalisé des profits pour la première fois en 1988-1989, ceux-ci s'élevant à 96 millions de dollars, par rapport à une perte d'exploitation de 395 millions en 1984-1985.

— Rationalisation des activités

Le nombre d'employés des sociétés d'État est passé de 217,000 en 1984 à 142,000 en 1989. Bien que plus de la moitié de cette diminution soit attribuable à la privatisation de certaines sociétés d'État, une part importante est due aux gains de productivité réalisés par les sociétés qui demeurent dans le portefeuille.

Depuis 1984, le portefeuille des sociétés d'État a fait l'objet d'une rationalisation importante. Le gouvernement a continué de se dessaisir de l'actif des sociétés qui n'ont plus besoin de sa participation dans l'intérêt public. Air Canada et Téléglobe ont attiré des investisseurs enthousiastes du secteur privé. Canadair maintient toujours sa réputation de fabricant d'avions d'affaires et d'avions commerciaux à réaction de classe internationale depuis sa vente à Bombardier. Au total, 18 sociétés ont été vendues et 8, dissoutes, la cession globale d'éléments d'actif au secteur privé représentant 5 milliards de dollars. Le programme de privatisation vient s'ajouter à d'autres mesures prises par le gouvernement pour favoriser la position concurrentielle du Canada, restreindre les dépenses, réduire la taille de l'administration fédérale et contrôler la croissance de la dette publique.

Les nouvelles façons d'exécuter les programmes

Par suite de l'essai de nouvelles mesures et d'autres arrangements organisationnels, le gouvernement a trouvé différentes façons de mieux exécuter certains programmes, en s'inspirant des efforts et des idées de particuliers et de groupes canadiens.

Recours au secteur privé

Au nombre des nouvelles façons de faire participer le secteur privé en vue d'améliorer l'exécution des programmes, citons comme exemple:

— Le ministère des Consommateurs et des Sociétés a transféré au secteur privé son service de «Recherche de noms de sociétés», ce qui lui a permis de réaffecter ses employés à des tâches plus prioritaires et de créer une nouvelle industrie du secteur privé qui emploie plus de 1,000 personnes et qui fournit au gouvernement fédéral des redevances s'élevant à $350,000. Le ministère a aussi élaboré un processus d'agrément des fabricants et des services publics pour qu'ils vérifient la précision des compteurs d'électricité et de gaz. Les inspecteurs du ministère peuvent ainsi se consacrer aux cas importants d'inobservation, plutôt qu'à l'inspection des compteurs. Des

vérifications du processus d'agrément permettent d'assurer la précision des appareils.

- Le ministère des Anciens combattants a amélioré récemment les services offerts aux anciens combattants en concluant un marché avec la Croix Bleue du Canada pour fournir aux anciens combattants admissibles une «carte à microcircuit» leur permettant d'obtenir des services médicaux et dentaires, des services de soins infirmiers et des fournitures médicales. La Croix Bleue traite et paye les réclamations, puis facture le ministère chaque mois. Près de 40 postes seront épargnés cette année en remplaçant un processus complexe et encombrant.
- Le gouvernement a octroyé un marché à la société Marlin Travel Group pour qu'elle administre les formalités de voyage des fonctionnaires. Parce que le coût des billets est réduit et que des frais proportionnels sont versés au gouvernement, celui-ci a pu économiser environ 4 millions de dollars en frais de déplacement au cours du dernier exercice. Le gouvernement a en outre économisé 23 millions après avoir négocié des tarifs réduits pour les billets d'avion.

Gouvernement participatif

De nombreux programmes ou activités réalisés par le gouvernement fédéral dans l'intérêt national sont de nature communautaire, essentiels à l'économie locale ou encore d'intérêt spécial ou destinés à des groupes particuliers. Le défi consiste à assurer, selon le cas, la participation ou l'autonomie de la localité ou de lui confier le contrôle des divers dossiers.

- En 1988, 65 p. 100 des électeurs de la ville de Banff ont voté en faveur de l'incorporation de la ville. Depuis sa fondation, la ville avait été administrée par le gouvernement fédéral en tant qu'entité faissant partie du parc national. Le 1er janvier 1990, la Ville de Banff est devenue une municipalité en vertu de la loi albertaine et, comme d'autres villes, a pris en charge ses propres affaires. La Ville peut réunir des fonds au moyen de l'habituel impôt foncier. Elle versera au gouvernement fédéral un montant équivalent à celui que ce dernier récupérait antérieurement à même les redevances.
- Le ministère des Pêches et Océans a toujours exploité et entretenu de nombreux petits ports de pêche, mais les frais imposés étaient impopulaires et ne suffisaient pas à assurer l'entretien des installations. Reconnaissant que les restrictions seront maintenues et que les ports sont d'une importance capitale pour l'économie locale, le ministère a lancé dernièrement un programme de location de ces ports à des «administrations portuaires» locales. Ces régies sont chargées des réparations mineures (jusqu'à $15,000), de l'entretien et de l'enlèvement des déchets. Elles sont libres de fixer elles-mêmes les frais imposés et d'établir leurs propres priorités quant à l'utilisation des fonds. L'expérience montre que les autorités locales peuvent gérer ces ports de manière moins coûteuse et mieux répondre aux besoins de la localité.
- De nombreux Canadiens s'intéressent à des activités spéciales, et le gouvernement les encourage à y participer. Par exemple, certains retraités de la GRC offrent gratuitement de leur temps pour servir de guide et de réceptionniste au Musée de la GRC à Regina, ou pour aider des enfants et des personnes âgées dans des activités de prévention policière; en 1988-1989, quelque 4,000 volontaires ont consacré 95,000 heures d'aide dans les parcs nationaux et historiques; à Ottawa, une organisation d'«amis de la Ferme expérimentale centrale» fournit des services bénévoles à cet organisme.

Organismes de service spéciaux

En vue de fournir des services au public de la façon la plus rentable, le gouvernement travaille à mettre sur pied un nouveau genre d'organisme de type commercial. Ces organismes se serviront des techniques de gestion les plus avancées pour fournir les biens et services du gouvernement.

Les organismes de service spéciaux sont des services ministériels qui fonctionnent en vertu d'ententes particulières liant l'organisme, le ministère d'attache et le Conseil du Trésor. On s'attend que le rendement de ces nouveaux organismes profitera de la plus grande souplesse qui leur sera accordée pour gérer leurs activités quotidiennes. L'amélioration du rendement sera possible grâce à l'établissement d'objectifs rigoureux, à l'élaboration de meilleures techniques de mesure du rendement, à l'application et à l'adaptation des meilleures pratiques de gestion des secteurs privé et public et à la délégation aux gestionnaires des responsabilités voulues en ce qui concerne les activités opérationnelles.

En décembre 1989, le gouvernement a annoncé son intention de mettre sur pied cinq de ces organismes, dans le cadre d'un projet pilote. Des organismes de service spéciaux seront établis dans deux services d'Approvisionnements et Services Canada (Services des communications et Services de vérification et de gestion), de même qu'à l'Agence des télécommunications gouvernementales, au Bureau des passeports et au Programme de formation du personnel de la fonction publique. En se fondant sur l'expérience accumulée par ces organismes, le gouvernement pourra rajuster le tir avant d'en étendre l'application.

Gestion axée sur les résultats

Pour compléter ces mesures d'économie et ces réformes de la gestion, le gouvernement a adopté deux initiatives internes visant à changer le fonctionnement même de la fonction publique. Le reste du présent chapitre sera consacré à ces initiatives à plus long terme.

En 1986, le gouvernement a lancé l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels - ou APRM - une initiative systématique conçue pour changer la culture de gestion de la fonction publique. Elle donne aux ministres et aux cadres supérieurs plus de pouvoirs et de souplesse pour faire face à un milieu en constante évolution et pour gérer efficacement les ressources limitées. En même temps, on insiste davantage sur leur obligation de rendre compte pour l'obtention de résultats, tant en matière d'exécution de programmes qu'en ce qui concerne la mise en oeuvre de politiques clés du Conseil du Trésor.

Encouragements à la gestion productive

Les pouvoirs élargis et la souplesse accrue accordés aux gestionnaires constituent un élément essentiel des ententes spéciales de l'APRM négociées au cours des quatre dernières années par le Conseil du Trésor et les ministères. En outre, le gouvernement est allé de l'avant pour créer un milieu au sein duquel les gestionnaires peuvent mettre en application de saines pratiques de gestion. À cet égard, le gouvernement offre aux gestionnaires de nouveaux encouragements pour les inciter à gérer de façon plus judicieuse. Voici trois initiatives qui ont été annoncées dernièrement:

- *Les frais d'utilisation*

La politique sur les frais d'utilisation prévoit d'importantes mesures icitatives visant à encourager les gestionnaires des ministères à récupérer, chaque fois que cela est possible, les coûts des services destinés principalement à un groupe particulier d'usagers. Une des principales dispositions de la politique permet aux ministères de réinvestir les recettes provenant de l'augmentation des frais d'utilisation afin d'apporter les améliorations nécessaires aux services qui auront permis de réaliser ces recettes.

La facturation incite plus directement les utilisateurs des biens et services à tenir compte des coûts, tant sur le plan du niveau de service demandé et fourni que sur le plan de la méthode de prestation des services. Les administrateurs publics sont davantage tenus de faire preuve d'efficience dans la prestation de leurs services et d'envisager les options les moins coûteuses pour la réalisation des objectifs des programmes.

- *Le report des budgets de fonctionnement et d'immobilisations*

La plupart des programmes du gouvernement fonctionnent selon un niveau de financement fixe qui a été approuvé par le Parlement pour un exercice financier donné. Jusqu'à tout récemment, les gestionnaires des ministères étaient donc portés à utiliser avant la fin de l'exercice le solde de leur budget de fonctionnement.

Le Conseil du Trésor a approuvé récemment une politique permettant aux ministères de reporter au prochain exercice, à compter de 1990-1991, jusqu'à concurrence de 3 p. 100 de leur budget de fonctionnement. Le report s'appliquera aux sommes du budget de fonctionnement qui, autrement, deviendraient périmées pour des raisons indépendantes de la volonté des gestionnaires, telles que des retards dans la livraison des biens ou la prestation des services en vertu de marchés de l'État. Cette nouvelle politique s'ajoute à la politique actuelle selon laquelle les ministères sont autorisés à reporter une partie de leur budget d'immobilisations lorsque cette option permet aux ministères de régulariser leurs dépenses en fonction des conditions qui influent sur la prestation des programmes.

La nouvelle politique incitera les gestionnaires à contrôler leur budget et à dépenser de façon plus judicieuse. Ils pourront donc attacher plus d'importance à la rentabilité et à l'efficience des programmes dans l'ensemble plutôt qu'aux dépenses et à la gestion des marchés en fin d'exercice.

- *La gestion des éléments d'actif*

La nouvelle politique du Conseil du Trésor sur la gestion des éléments d'actif décrite plus tôt offre un encouragement aux gestionnaires, puisque les ministères peuvent maintenant partager les recettes provenant de la vente de leurs biens. Les ministères profiteront d'un rabais de 30 p. 100 sur le prix de vente de leurs biens excédentaires. Cette incitation leur permettra d'effectuer leurs achats de façon plus judicieuse et d'assurer un meilleur contrôle des stocks et l'aliénation rapide des biens lorsque cela s'avère la meilleure solution sur le plan économique.

Outre ces mesures incitatives particulières, les ministères ont été informés qu'ils pourront désormais conserver les sommes économisées sur leur budget par suite d'améliorations au chapitre de la productivité. On s'attend que cette mesure incitera les ministères à chercher à exécuter leurs programmes de façon encore plus efficiente.

Nouveaux outils de gestion

Pour aider les ministères à cerner et à conserver ces économies, on a lancé un programme d'examen de l'organisation la plus efficiente (LPE). Cet examen devrait aider les ministères à chercher les moyens les moins coûteux d'offrir les services de l'État. Il consiste à cerner le service à fournir (qui est le client, quel est le niveau de service satisfaisant), à établir comment offrir le service au moindre coût, à déterminer son coût et, s'il y a lieu, à examiner des solutions de rechange et des méthodes innovatrices.

Pour aider les ministères, le Conseil du Trésor a mis au point un certain nombre d'outils de gestion, notamment:

- *Le Guide d'examen de «l'organisation la plus efficiente»*

Le Conseil du Trésor a publié un guide pour aider les gestionnaires à déterminer le type d'organisation la plus rentable pour offrir des services.

- *Le calcul du coût des extrants*

Le Bureau du contrôleur général a publié un guide à l'intention des gestionnaires sur le calcul du coût des extrants des programmes. On aidera les gestionnaires à définir les extrants dont le coût doit être établi et à déterminer les coûts de base de manière à pouvoir prendre des décisions plus éclairées au sujet de la conception et de l'exécution des programmes.

- *Le Guide des gestionnaires*

Le Conseil du Trésor a publié un recueil condensé des politiques et procédures administratives ainsi que des politiques et procédures touchant la gestion des programmes et du personnel. Ce guide permet aux gestionnaires des ministères de se familiariser avec des techniques et principes leur permettant d'assurer la gestion productive de leurs activités.

Objectifs de rendement

Pour ce qui est de l'obligation de rendre compte, l'insistance sur les résultats plutôt que sur les méthodes adoptées constitue le principal gage de succès. Ce style de gestion oblige les ministères à fixer leurs propres objectifs relativement à l'exécution de leurs programmes, ce qui leur permet, ainsi qu'au Conseil du Trésor, de déterminer s'ils atteignent ces objectifs de façon efficace et efficiente.

La nouvelle approche adoptée à l'égard de la gestion du rendement a donné des premiers résultats très positifs dont voici quelques exemples:

- Entre autres mesures de l'efficience et de l'efficacité dans le domaine de l'assurance-chômage, Emploi et Immigration Canada a retenu le pourcentage des appels téléphoniques auxquels on a répondu dès la première demande. Quant à la Planification de l'emploi, l'une des cibles était le pourcentage des personnes formées qui sont employées après trois mois ou qui poursuivent la formation au-delà de cette période.
- Au Service fédéral de médiation et de conciliation de Travail Canada, les indicateurs de rendement sont liés au pourcentage des conflits de travail qui se règlent sans arrêt de travail et au pourcentage de jours perdus en raison des arrêts de travail par rapport au nombre total de jours ouvrables. Le Bureau de renseignements sur le travail s'est fixé des objectifs pour les services à la clientèle, et après sa restructuration il peut maintenant traiter quatre fois plus de demandes de renseignements sans avoir augmenté ses ressources.
- Dans le cas des services de levés et de cartographie d'Énergie, Mines et Ressources, les indicateurs de rendement se rapportent entre autres au nombre de cartes produites, à la mise en place de levés ainsi qu'à la demande de produits finis; au Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET), les principaux indicateurs se rapportent à la collaboration avec l'industrie, y compris le recouvrement des coûts, les projets conjoints de R-D, le partage des coûts des contrats avec l'industrie et l'échange de personnel avec les clients.
- Au ministère des Affaires extérieures, on propose d'établir des objectifs pour le programme d'immigration, lesquels seraient fondés sur les niveaux d'immigration approuvés par le Cabinet; dans le cas du Bureau des passeports, les objectifs d'efficience se rapportent aux coûts et au temps nécessaire pour préparer un passeport.

La revitalisation de la fonction publique

Les cinq dernières années ont été pour la fonction publique une période de transition pendant laquelle elle a été appelée à relever de nombreux défis. Aujourd'hui, la fonction publique affiche une plus grande productivité qu'il y a cinq ans malgré un nombre moins élevé d'employés. Le gouvernement, à titre d'employeur, a su faire preuve de justice et d'équité et équilibrer ses responsabilités à l'égard des contribuables et de ses employés.

En 1984, pratiquement toutes les conventions collectives expiraient dans le cadre d'un programme législatif de restriction des augmentations salariales. Depuis, le Conseil du Trésor a négocié, à l'égard des fonctionnaires, des ententes à la fois justes et raisonnables. Les augmentations salariales, pour ce qui est de la période de cinq ans, ont été inférieures au taux d'inflation et aux augmentations obtenues dans le secteur privé et les gouvernements provinciaux. Depuis 1987, les ententes conclues dans la fonction publique ont continué de refléter l'engagement qu'a pris le gouvernement d'assurer une gestion fiscale responsable.

Le gouvernement s'est employé à améliorer les conditions de travail dans la fonction publique. Pour ce faire, il a adopté un régime de soins dentaires semblable à ceux offerts dans le secteur privé. On a interdit l'usage du tabac au travail et on a modifié la partie II du Code canadien du travail pour qu'il s'applique à la fonction publique, en faisant ainsi un milieu de travail plus sécuritaire.

Le président du Conseil du Trésor a annoncé récemment des mesures visant à appliquer le principe de la parité salariale aux fonctionnaires. Ces mesures comportent deux volets: des paiements forfaitaires avec effet rétroactif totalisant 317 millions de dollars et des rajustements paritaires annuels, à compter du 1er avril 1990, évalués à 76 millions de dollars par année. En adoptant ces mesures, le gouvernement remplit l'engagement qu'il a pris à l'égard du principe de la parité salariale dans la fonction publique.

Le Centre canadien de gestion a été créé afin de contribuer à l'établissement d'un cadre de gestion de haute qualité, capable de relever les importants défis auxquels fera face le secteur public au cours de la prochaine décennie et du prochain siècle.

Afin d'accélérer la création d'une fonction publique plus motivée, plus qualifiée et plus productive, le Premier ministre a lancé récemment une autre initiative interne intitulée *Fonction publique 2000*. Ce projet a pour objectif de permettre à la fonction publique d'offrir les meilleurs services possibles aux Canadiens à l'aube du 21e siècle et par la suite. Le projet de renouvellement de la fonction publique obligera cette dernière à relever d'importants défis. Il faudra notamment simplifier le régime d'embauche et d'administration du personnel du gouvernement, réduire les contrôles administratifs exercés par les organismes centraux afin d'accorder une plus grande latitude aux ministères et de les rendre plus distinctement comptables des résultats obtenus, clarifier le rôle des organismes centraux et des systèmes d'administration du personnel et de contrôle administratif, et accroître l'efficience et améliorer les méthodes d'exécution des programmes.

La gestion en prévision de l'avenir

Les initiatives examinées dans ce chapitre ont aidé le gouvernement à se gérer de façon beaucoup plus productive. Le gouvernement continuera de privilégier un plan d'action axé sur la restriction généralisée des budgets des ministères et sur des politiques de gestion qui modifient le cadre institutionnel et le milieu de travail des gestionnaires de la fonction publique et offrant les encouragements et la marge de manoeuvre nécessaires pour favoriser le contrôle productif, efficient et efficace des fonds publics. Pour réaliser ce plan, il faudra avant tout bâtir une fonction publique dynamique ayant les compétences voulues pour relever les défis auxquels le gouvernement aura à faire face au cours des années 90 et du prochain siècle.

Chapitre 4
Contrôler la taille de la fonction publique

Introduction

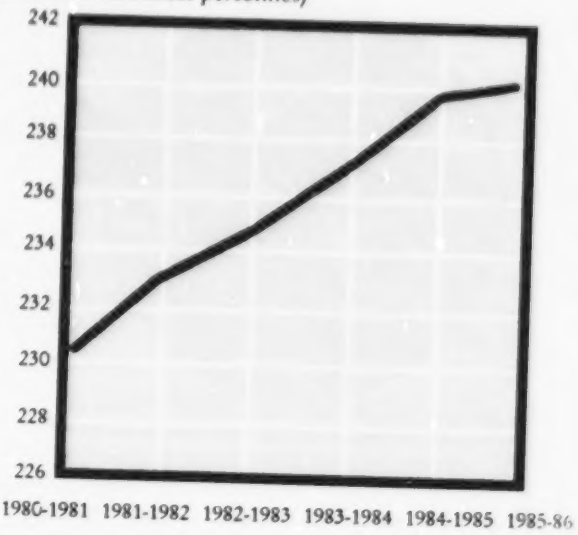
Une des priorités du gouvernement depuis 1984 a été d'améliorer la gestion de ses activités. À cet égard, sa principale initiative a été de réduire la taille de la fonction publique fédérale, surtout par rapport à l'effectif d'autres secteurs de l'économie. Pour poursuivre cet objectif, le gouvernement a annoncé en mai 1985 un programme visant à réduire la taille de la fonction publique de 15,000 années-personnes[1]. C'est surtout en cherchant à promouvoir une gestion plus productive tout en assurant le maintien de ses services essentiels qu'il allait le faire.

Taille de la fonction publique

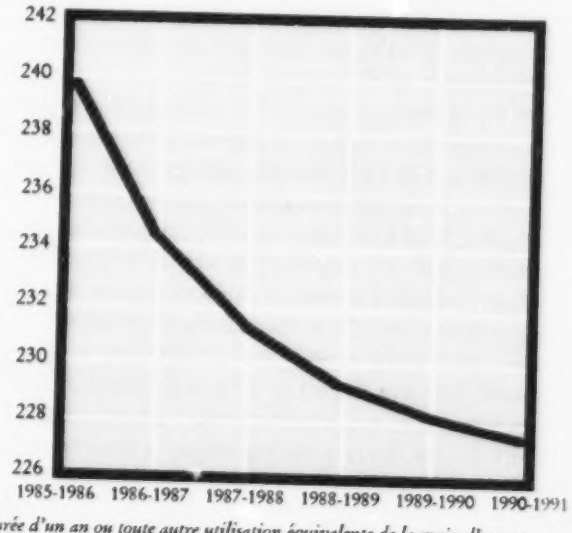
Le Budget des dépenses principal de 1980-1981 autorisait 230,005 années-personnes (nombre rajusté[2]). Pendant les cinq années subséquentes, ce nombre s'est accru de 10,234, soit de 4.4 p. 100. C'est surtout cette croissance qui a amené le gouvernement à faire remarquer, dans son budget de mai 1985, que selon les prévisions, la fonction publique allait augmenter de 15,000 employés d'ici à 1990-1991. Le gouvernement a donc affirmé aux Canadiens qu'il avait l'intention d'améliorer la gestion dans la fonction publique pour accroître son efficacité et sa productivité et de prendre les mesures voulues pour bien contrôler la taille de la fonction publique.

Par suite de ses efforts, le gouvernement a pu renverser la tendance qui prévalait au début des années 80. Le nombre d'années-personnes a baissé de 12,377 par rapport à celui de 1985-1986. Le graphique 1 illustre la croissance au début des années 80. Le graphique 2 montre comment cette tendance à la hausse a été non seulement stoppée, mais renversée. En réalité, les efforts gouvernementaux ont permis de réduire le nombre d'années-personnes contrôlées à son plus bas niveau depuis 17 ans. Depuis 1973-1974, le nombre d'années-personnes n'a jamais été aussi bas que celui

Graphique 1
Années-personnes autorisées
De 1980-1981 à 1985-1986
(en milliers d'années-personnes)

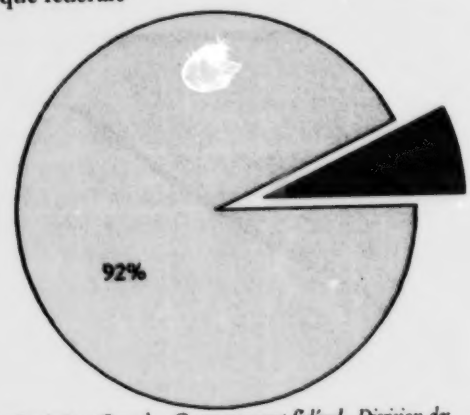


Grahique 2
Années-personnes autorisées
De 1985-1986 à 1990-1991
(en milliers d'années-personnes)



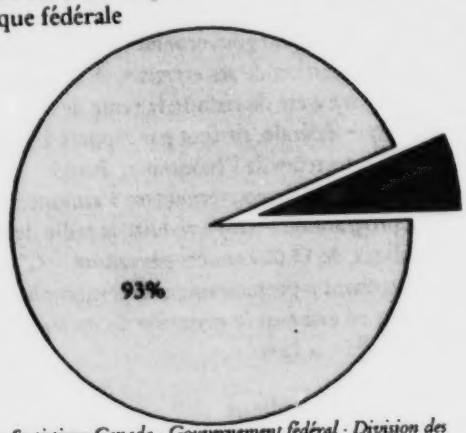
[1] *Une année-personne représente l'embauche d'une personne à temps plein pour une durée d'un an ou toute autre utilisation équivalente de la main-d'oeuvre. Le nombre d'années-personnes autorisées représente le niveau moyen de ressources en personnel qu'un ministère ou un organisme peut employer au cours d'une période d'un an. On trouvera dans l'annexe du présent chapitre d'autres renseignements sur les années-personnes autorisées et sur les différences entre les divers systèmes de mesure possibles.* [2] *Le niveau d'années-personnes de 312,595 en 1980-1981, indiqué dans le Budget des dépenses principal de cette année-là, est rajusté pour tenir compte des groupes d'employés et des organismes qui ne sont plus assujettis au contrôle des années-personnes, comme le Bureau de postes, le Service canadien du renseignement de sécurité, le personnel militaire, les employés embauchés en vertu de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, la Commission de la Capitale nationale, la Commission canadienne du lait, les personnes nommées par décret et le personnel exempt des ministres.*

Graphique 3 1980
Part du total des emplois détenue par la fonction publique fédérale



Source: Statistique Canada - Gouvernement fédéral - Division des institutions publiques; Emploi national, Estimations du nombre de salariés (72-008).

Graphique 4 1989
Part du total des emplois détenue par la fonction publique fédérale

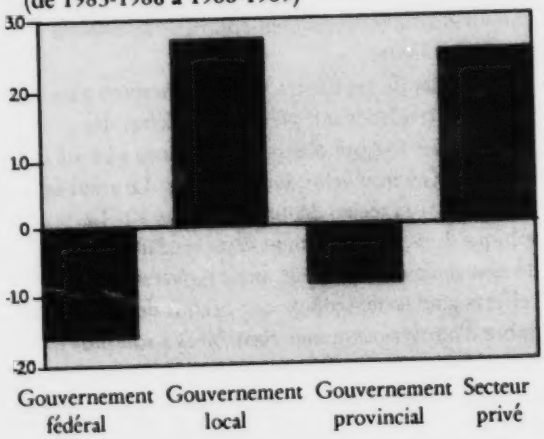


Source: Statistique Canada - Gouvernement fédéral - Division des institutions publiques; Emploi, gains et salarié, Total des emplois (72-002)

de 1990-1991, soit 227,415. En fait, selon les données fournies par Statistique Canada, la part du total des emplois que détient la fonction publique est tombée de 8 p. 100 en 1980, est tombée à 7 p. 100 en 1989, comme le montrent les graphiques 3 et 4. Pour les besoins de cette comparaison, la fonction publique fédérale se définit comme l'ensemble des personnes employées par le gouvernement fédéral, y compris les militaires, les employés de la GRC et des entreprises gouvernementales.

Les efforts déployés par le gouvernement pour contrôler la taille de la fonction publique ressortent clairement lorsque l'on compare la croissance de la fonction publique fédérale avec celle des autres secteurs. Comme l'indique le graphique 5, la taille de la fonction publique fédérale a connu une diminution annuelle moyenne de 1.5 p. 100 au cours des trois dernières années, alors que le secteur privé affichait une croissance annuelle moyenne de plus de 2.5 p. 100. Ces chiffres démontrent bien que le gouvernement a réussi à réduire la part du total des emplois que détient la fonction publique fédérale.

Graphique 5
Taux de croissance annuel moyen
(de 1985-1986 à 1988-1989)



Source: Gouvernement fédéral: rapports des années-personnes du SCT; gouvernements locaux et provinciaux; le secteur privé: Statistique Can

Mesures prises pour contrôler la taille de la fonction publique

Le gouvernement s'est efforcé de réduire la taille de sa fonction publique en appliquant son programme de réduction. Ce programme visait non seulement à éviter l'augmentation de 15,000 années-personnes prévue pour 1985, mais à réduire de 15,000 années-personnes la taille absolue de la fonction publique.

Avec le Budget des dépenses principal de 1986-1987, le Conseil du Trésor a mis en oeuvre le plan quinquennal de réduction des effectifs. En vertu de ce plan, 23,542 années-personnes ont été supprimées progressivement des niveaux d'années-personnes autorisées dans les ministères, jusqu'au Budget des dépenses principal de 1990-1991. Pour réaliser une réduction nette de 15,000 années-personnes, estimait-on, il fallait établir une réserve approximative de 8,500 années-personnes pour répondre aux nouvelles priorités du gouvernement et aux besoins urgents concernant la charge de travail.

Le plan avait été conçu de manière à ne pas compromettre la prestation de services essentiels dans les domaines de la santé, de la sécurité et de la protection du public. Il se fondait sur une évaluation de l'aptitude de chaque ministère à effectuer une réduction proportionnelle à ses ressources. Comme l'indique le tableau 4.1, chaque ministère a contribué sensiblement au programme de réduction des effectifs. Il en est résulté une réduction de près de 10 p. 100 du niveau rajusté d'années-personnes autorisées du Budget des dépenses principal de 1985-1986.

Le programme reposait principalement sur les gestionnaires de la fonction publique eux-mêmes, lesquels devaient atteindre l'objectif de réduction grâce à de saines pratiques de gestion permettant d'accroître sensiblement la productivité. Afin d'aider ces gestionnaires à relever le défi, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour les amener à rendre leurs programmes plus efficaces. Ces mesures sont énoncées au chapitre 3. Parmi d'autres options possibles mentionnons la cession de programmes, lorsque ceux-ci pouvaient être mieux exécutés par un autre palier de gouvernement; la rationalisation des niveaux de service; la sous-traitance, à condition que la prestation de services essentiels dans les domaines de la santé, de la sécurité et de la protection du public ne soit pas compromise.

S'étant engagé à être un bon employeur, le gouvernement a exécuté le programme de façon responsable. Les effets négatifs du programme de réduction des effectifs sur les fonctionnaires touchés ont été réduits au minimum grâce aux dispositions de la politique de réaménagement des effectifs, qui est réputée faire partie des conventions collectives. Selon le principe fondamental de la politique, les employés doivent avoir toutes les occasions possibles de se placer ailleurs au sein de la fonction publique. En réalité, environ 1,000 employés seulement, soit 4.3 p. 100 des personnes touchées, ont été mis en disponibilité à la suite des mesures de réduction des effectifs. Le gouvernement ne voulait pas se défaire de ses employés; il voulait plutôt les réaffecter.

Tableau 4.1
Changements apportés au nombre contrôlé d'années-personnes autorisées

Ministère/organisme	Réductions totales
Anciens combattants	-365
Affaires extérieures	-508
Affaires indiennes et du Nord	-1,505
Agriculture	-1,237
Approvisionnements et Services	-1,143
Communications	-465
Conseil du Trésor	-102
Conseil privé	-58
Consommateurs et Sociétés	-330
Défense nationale	-3,157
Emploi et Immigration	-1,062
Énergie, Mines et Ressources	-733
Environnement	-381
Finances	-93
Gouverneur général	-7
Industrie, Sciences et Technologie	-1,093
Justice	-118
Pêches et Océans	-603
Revenu national	-3,885
Santé et Bien-être social	-1,675
Secrétariat d'État	-625
Solliciteur général	-1,408
Transports	-1,983
Travail	-44
Travaux publics	-962
Total	**-23,542**

Source: Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le tableau 4.2 montre que les employés touchés par le programme de réduction des effectifs se répartissent dans l'ensemble du Canada, et que c'est dans la région de la Capitale nationale que leur nombre est le plus élevé.

En appliquant son programme de réduction des effectifs, le gouvernement savait qu'il devait réagir à l'évolution de la situation et fournir les autres ressources humaines qu'il jugeait nécessaires pour protéger la santé et assurer la protection et la sécurité des employés. Par exemple, le système de détermination du statut de réfugié a été remanié en fonction des nouvelles lignes directrices canadiennes en matière d'immigration. En outre, le gouvernement a affecté des ressources pour mettre en oeuvre des réformes fiscales indispensables. Cet ensemble de mesures l'a forcé à autoriser des années-personnes supplémentaires pour permettre aux ministères et organismes de répondre aux besoins nouveaux des Canadiens.

Tableau 4.2
Employés touchés par la réduction des effectifs (Au 1er décembre 1989)

Région	Employés touchés	%
Région de la Capitale nationale (RCN)	6,937	30.5
Québec (sauf la RCN)	4,248	18.7
Prairies	3,374	14.8
Ontario (sauf la RCN)	3,194	14.1
Maritimes	2,196	9.7
Colombie-Britannique	1,893	8.3
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	886	3.9
À l'étranger	10	.....
Total des employés touchés	22,738	100.0

Source: Commission de la fonction publique

Depuis cinq ans, le gouvernement a ajouté 11,165 années-personnes pour répondre à de nouvelles initiatives importantes et fournir des ressources supplémentaires dans les domaines primordiaux de la santé, de la sécurité et de la protection du public, par exemple pour l'inspection des aliments, l'évaluation des médicaments, les services de police et la régie des matières dangereuses. Dans le tableau 4.3 ci-dessous sont résumées les principales affectations effectuées pendant la période de réduction des effectifs.

Tableau 4.3
Nombre d'années-personnes contrôlées, par poste important, pendant la période de réduction des effectifs

Initiatives de mesures fiscales et de revenus	2,400
Détermination du statut de réfugié et arriéré	1,600
Santé, sécurité et protection du public	800
Autres initiatives stratégiques	1,800
Autres charges de travail	4,565
	11,165

Source: Secrétariat du Conseil du Trésor

Les ressources fournies pour d'autres initiatives stratégiques et la charge de travail connexe sont notamment les années-personnes qu'ont exigé l'Accord de libre-échange, la création d'organismes de développement régional comme l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique et le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, les nouvelles initiatives scientifiques et technologiques comme les activités spatiales, l'étude des problèmes environnementaux et les améliorations du système judiciaire.

Programme de réaménagement des effectifs

L'impact de la réduction de la fonction publique sur les employés s'explique par les départs naturels ainsi que par la politique de réaménagement des effectifs, qui est réputée faire partie de la plupart des conventions collectives. La politique de réaménagement des effectifs s'est avérée efficace au cours des quatre dernières années si l'on en juge par le fait que plus de 95 p. 100 des cas mettant en cause les employés touchés ont été réglés. Des modifications apportées à la politique l'été dernier, comme l'ajout d'une disposition garantissant aux employés une formation maximale d'un an, devraient permettre d'accroître encore plus le nombre déjà élevé de cas réglés. La volonté des employés d'accepter le changement, de suivre une formation ou de se réinstaller, ainsi que la collaboration et la coordination assurées par le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique, les ministères et les syndicats de la fonction publique, devraient également permettre aux employés de se trouver de nouveaux emplois.

Conclusion

Le programme de réduction des effectifs du gouvernement est considéré comme une réussite. Les ministères et organismes ont pu maintenir les programmes gouvernementaux sans abaisser les niveaux de service dans des domaines essentiels, tout en réduisant sensiblement leur effectif de près de 10 p. 100, par rapport au Budget des dépenses de 1985-1986. Ainsi, la tendance à la croissance de l'effectif constatée sur une période de cinq ans (près de 1 p. 100 par année) a été remplacée par cinq années consécutives de fléchissement. Sans l'intervention du gouvernement, la taille de la fonction publique n'aurait cessé de croître. Il en aurait résulté une augmentation de la part du total des emplois que détient la fonction publique fédérale. Maintenant que le gouvernement a renversé la tendance en ce qui concerne la croissance de la taille de la fonction publique fédérale et la part du total des emplois qu'elle détient, il a l'intention de continuer de veiller à ce que la fonction publique fédérale n'accapare pas, à moyen terme, une part plus importante du total des emplois de tous les secteurs de l'économie.

Pour ce qui est de son objectif particulier, le programme de réduction des effectifs du gouvernement a permis d'éviter la croissance prévue de 15,000 années-personnes dans les effectifs de la fonction publique entre 1985-1986 et 1990-1991 et de réduire la taille réelle de la fonction publique de 12,377 années-personnes. Les ministères ont atteint les objectifs de réduction qui leur avaient été fixés et qui représentaient en moyenne 10 p. 100 de leurs années-personnes de 1985-1986. Le gouvernement a toutefois dû veiller à affecter des ressources adéquates pour répondre aux objectifs stratégiques prioritaires et pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités en matière de santé, de sécurité et de protection du public. Par suite de l'engagement qu'il a pris à cet égard, un plus grand nombre de ressources que prévu a été approuvé, ce qui a limité la réduction nette à 12,377 années-personnes.

ANNEXE RELATIVE À LA GESTION DES ANNÉES-PERSONNES

Définition du nombre d'années-personnes autorisées

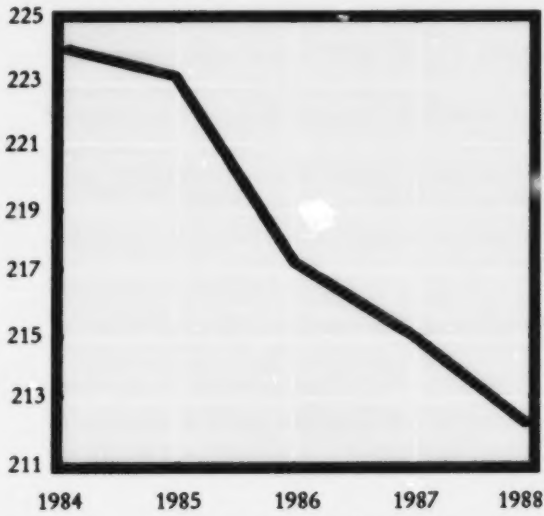
Le nombre d'années-personnes autorisées représente le nombre moyen d'employés dont un ministère ou un organisme peut avoir besoin pendant une période d'un an. En général, les ministères et les organismes dont les noms figurent aux annexes 1 et 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à l'annexe 1 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* sont assujettis à des contrôles en matière d'années-personnes.

Le Conseil du Trésor a parfois dispensé certains organismes de ces contrôles. Il accorde habituellement ces dispenses lorsqu'un organisme rend des comptes d'une façon particulière au Parlement ou que la divulgation de renseignements sur les années-personnes peut porter atteinte à la sécurité.

Le nombre d'années-personnes tient compte des fluctuations constatées d'une période de recrutement à une autre, ainsi que du nombre d'employés à temps partiel, occasionnels et saisonniers. Le système de contrôle permet aux gestionnaires de déterminer comment les années-personnes se traduisent par des emplois. C'est ainsi qu'avec une année-personne, on peut engager 12 personnes pour une période d'un mois chacune, ce qui permet de faire face aux périodes de pointe. Par conséquent, à un moment donné pendant l'année, les ministères peuvent avoir beaucoup plus d'employés que leur nombre d'années-personnes autorisées. En revanche, cet effectif de pointe sera compensé par un effectif moindre pendant d'autres périodes de l'année.

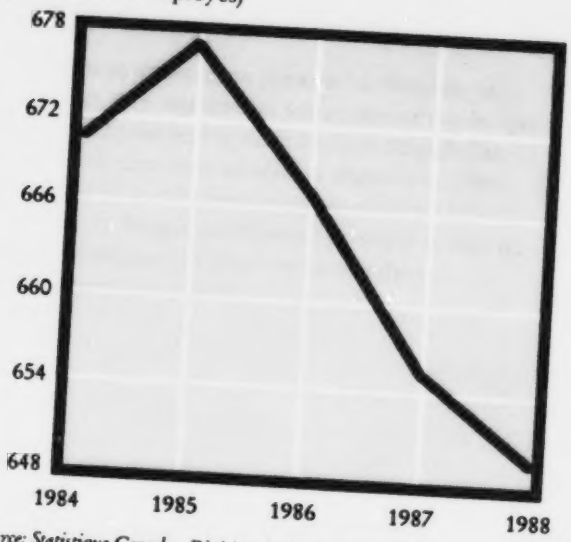
Depuis l'instauration en 1970 des années-personnes contrôlées, le Conseil du Trésor a approuvé un certain nombre de modifications au champ d'application du contrôle des années-personnes. Par exemple, les employés engagés en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ont été soustraits de l'application du régime de contrôle des années-personnes en 1986-1987. Pour assurer l'uniformité et l'intégrité du programme de réduction des effectifs, les groupes faisant l'objet d'une suppression des mécanismes de contrôle ont été retirés des niveaux autorisés des années antérieures, y compris l'année de base 1985-1986. Par conséquent, la décision de supprimer les mécanismes de contrôle dans le cas d'un certain groupe d'employés n'a pas influé sur le programme de réduction des effectifs.

Graphique 6
Données de la Commission de la fonction publique
(en milliers d'employés)



Source: Rapports annuels de la Commission de la fonction publique, de 1984 à 1988.

Graphique 7
Données de Statistique Canada
(en milliers d'employés)



Source: Statistique Canada - Division des institutions publiques.

Il n'est pas facile de comparer le nombre d'années-personnes autorisées avec les données publiées par Statistique Canada et la Commission de la fonction publique sur la taille de ladite fonction publique. Les systèmes qu'ils utilisent permettent non seulement de mesurer des effectifs différents, ceux de ministères et d'organismes différents, ils permettent également de mesurer le nombre d'employés à une date donnée. Le système des années-personnes permet seulement de mesurer l'effectif moyen sur une année. En ce qui concerne l'effectif, les graphiques 6 et 7 indiquent les données de la Commission de la fonction publique et de Statistique Canada, respectivement.

Le rapport annuel de la Commission de la fonction publique (CFP) indique le nombre d'employés à la fin de chaque année civile et ne fait état que des personnes qui travaillent dans des organismes à l'égard desquels la CFP a le pouvoir de dotation prévu par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Statistique Canada mesure également le nombre d'employés à une date donnée, mais tient compte d'organismes et de personnes qui ne relèvent pas du Conseil du Trésor, notamment la Société canadienne des postes, le personnel militaire du MDN, les employés recrutés en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et les employés de tous les autres organismes et sociétés dont le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur. Il est impossible de concilier l'un ou l'autre de ces deux systèmes de mesure avec celui du contrôle des années-personnes.

Chapitre 5
Composition des dépenses

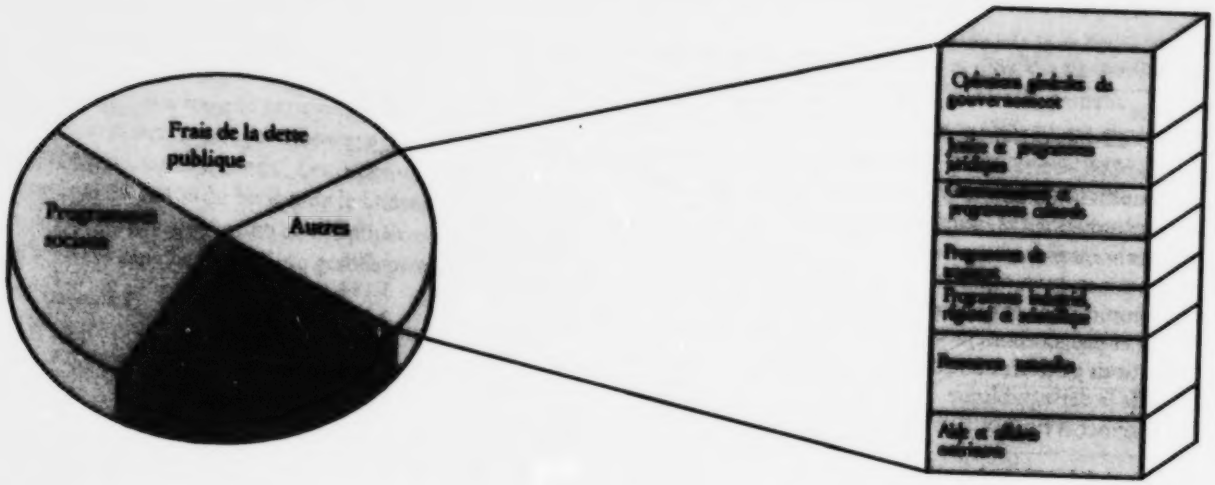
Introduction

Dans ce chapitre, on présente les dépenses par catégorie et on y explique les variations entre le Budget des dépenses principal de cette année et celui de l'an dernier pour tous les ministères et organismes. Une explication de la différence conceptuelle entre la croissance du Budget des dépenses principal et celle du niveau des dépenses prévues est fournie dans l'Introduction à la page 5.

Composition des dépenses

Les trois quarts des dépenses budgétaires allouées sont rattachées à quatre éléments. Les frais de la dette publique représentent 30 p. 100 de toutes les dépenses, les programmes sociaux, 28 p. 100, les arrangements fiscaux, près de 14 p. 100 et les dépenses pour la défense, 9 p. 100. Le graphique 5.1 montre la répartition des dépenses par fonction.

Graphique 5.1
Répartition des dépenses budgétaires affectées



Une fois dûment tenu compte du Plan de contrôle des dépenses, le Budget des dépenses principal de 1990-1991 comprend 6 milliards de dollars de dépenses de plus que celui de l'an dernier, dont 68 p. 100 sont attribuables aux frais de la dette publique et aux programmes sociaux, et 11 p. 100, à la défense.

Les dépenses relatives aux opérations générales du gouvernement ont également augmenté beaucoup. Mis à part les détails donnés plus loin dans ce chapitre, cette croissance est notamment attribuable à un montant approximatif de 516 millions de dollars prévus en vertu des salaires rétroactifs relatifs aux paiements en matière de parité salariale, des besoins accrus pour les régimes d'assurance et de pension de la fonction publique, des fonds supplémentaires dont a besoin Statistique Canada pour le recensement de 1991 et du coût de mise en oeuvre de la réforme fiscale et d'autres besoins fiscaux.

La croissance des dépenses par rapport à l'an dernier est ventilée au tableau 5.1.

On explique en détail dans le reste du chapitre chacun des secteurs de dépenses ainsi que les variations par rapport à l'an dernier pour tous les ministères et organismes.

Tableau 5.1
Budgétaire du Budget des dépenses principal de 1990-1991 par rapport à celui de 1989-1990

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Ajustement en 1990-1991 pour les changements législatifs en fonction du Plan de contrôle des dépenses	Budget des dépenses principal 1989-1990	Différence Budget des dépenses principal ajusté 1990-1991 et Budget des dépenses principal 1989-1990	Fraction de la différence
Défense	12,005	12,005	11,340	665	11.1
Aide et affaires extérieures	3,585	3,585	3,383	202	3.4
Programmes sociaux	38,968	38,893	36,543	2,350	39.4
Programmes axés sur les ressources naturelles	4,925	4,875	5,483	-608	-10.2
Soutien industriel, régional et scientifique et technologique	3,116	3,116	3,197	-81	-1.4
Programmes de transport	3,012	3,012	3,098	-86	-1.4
Communications et programmes culturels	3,191	3,191	3,184	7	0.1
Justice et programmes juridiques	2,921	2,921	2,685	236	4.0
Opérations générales du gouvernement	5,439	5,439	4,697	742	12.4
Frais de la dette publique	41,150	41,150	39,400	1,750	29.3
Arrangements fiscaux	18,755	17,870	17,978	-108	-1.8
Total partiel (Ministères et organismes)	**137,067**	**136,057**	**130,988**	**5,069**	**84.9**
Sommes non attribuées (comptes à fins déterminées)	10,526	10,526	9,627	899	15.1
Total	**147,593**	**146,583**	**140,615***	**5,968**	**100.0**

* *Les dépenses prévues en 1989-1990 sont de 142,900 millions de dollars. L'augmentation en 1990-1991 par rapport aux dépenses prévues est de 3,683 millions*

Défense

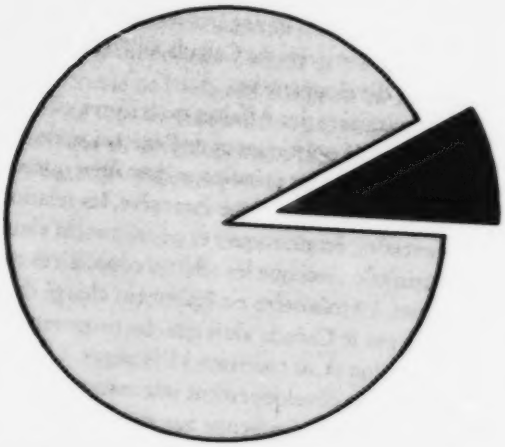
Les dépenses liées à la défense visent à protéger le Canada et les intérêts canadiens des initiatives violentes ou coercitives et à pouvoir y faire face adéquatement, le cas échéant.

Le programme de la défense englobe les activités des Forces canadiennes qui aident les autorités civiles à assurer la surveillance, la protection et la sécurité du territoire sous juridiction canadienne. Pour renforcer la sécurité du pays par des mesures de défense conjointes, le programme soutient la participation canadienne à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la collaboration avec les États-Unis à la défense de l'Amérique du Nord. Pour promouvoir la stabilité internationale, il fournit une aide militaire aux opérations pacifiques parrainées par les Nations Unies et participe à la formation militaire des pays amis. Le programme mobilise également des ressources aux fins des opérations de recherche et de sauvetage et fournit de l'aide aux autorités civiles en cas d'urgence ou de sinistre.

L'augmentation des dépenses liées à la Défense, quoique substantielle, reflète la résolution du gouvernement de faire partager à tous les programmes le fardeau des restrictions. Elle est conforme au Plan de contrôle des dépenses adopté par le gouvernement, lequel prévoit, entre autres, le plafonnement du taux de croissance des dépenses rattachées aux principaux programmes.

Environ 45 p. 100 des dépenses de la Défense sont attribuables aux frais de personnel, catégorie comprenant les traitements, salaires et avantages divers d'environ 120,000 militaires et civils. Les dépenses en capital (environ 24 p. 100 du budget de la Défense) tiennent compte du besoin continu de rééquiper et de moderniser les Forces canadiennes. Cinq grands projets

Part du total du Budget des dépenses affectée



d'acquisition, soit les frégates canadiennes de patrouille (phases I et II), le matériel destiné à la défense aérienne à basse altitude, le projet de révision et de modernisation de la classe Tribal, le Programme de modernisation du système de défense aérienne de l'Amérique du Nord et le projet relatif aux camions lourds, comptent pour quelque 45 p. 100 du budget total des immobilisations. Les autres dépenses en capital concernent des postes tels que les munitions, les communications et le matériel informatique, les véhicules, les avions, divers travaux de construction et la recherche et le développement. Environ 26 p. 100 du budget de la Défense est consacré essentiellement à des dépenses de fonctionnement non liées au personnel, notamment pour le carburant, l'entretien et l'approvisionnement. Les derniers 5 p. 100 correspondent aux subventions, aux contributions et aux paiements législatifs.

Tableau 5.2
Défense

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Défense nationale	**11,340**	**12,005**	**665**

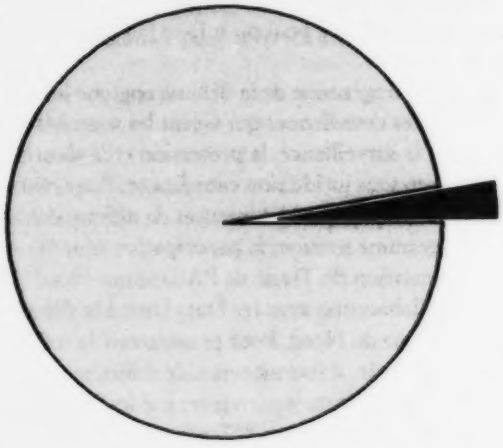
Aide et affaires extérieures

Les programmes qui composent l'Aide et les affaires extérieures ont pour principaux objectifs de réaliser les politiques étrangères du Canada, de représenter les intérêts du Canada à l'étranger et d'aider les pays en développement.

Le ministère des Affaires extérieures est chargé de l'élaboration de politiques et de l'exécution de programmes dans les principaux domaines que sont la coordination de la politique étrangère, les relations commerciales, économiques et politiques, la sécurité internationale ainsi que les affaires consulaires et juridiques. Le ministère est également chargé de l'aide accordée par le Canada ainsi que des programmes liés à l'immigration et au tourisme à l'étranger. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est chargée de l'aide canadienne aux pays en développement.

Reflétant ces intérêts variés, le Canada entretient des relations diplomatiques avec presque tous les pays et il est membre des Nations Unies et de ses organismes connexes, de l'OTAN et de plusieurs autres organisations internationales. Il entretient ces relations par l'entremise de 109 missions, dont 7 sont affiliées à des organisations multilatérales.

Part du total du Budget des dépenses affectée



La hausse de 57 millions de dollars du budgétaire du Budget des dépenses principal du ministère des Affaires extérieures est attribuable essentiellement à deux éléments, soit l'augmentation des services de traitement relatifs à l'immigration (32 millions) et à la mise en oeuvre de la stratégie commerciale Horizon Le Monde (18 millions). Des 1,104 millions de dollars

Tableau 5.3
Aide et affaires extérieures

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Énergie, Mines et Ressources:			
Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	49.3	53.0	3.7
Affaires extérieures:			
Ministère	1,047.7	1,104.3	56.6
Agence canadienne de développement international	1,987.2	2,152.7	165.5
Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales	5.0	5.0	.....
Secrétariat canadien	.....	2.3	2.3
Centre international de développement des océans	10.1	12.3	2.2
Centre de recherches pour le développement international	108.5	114.3	5.8
Commission mixte internationale	4.8	4.6	-0.2
Finances: Aide au développement	170.3	136.8	-33.5
Total	**3,382.9**	**3,585.3**	**202.4**

accordés au ministère, 645 millions seront consacrés à la gestion des relations bilatérales et régionales du Canada et à l'exécution de programmes particuliers à l'étranger, et 139 millions seront dépensés sous forme de cotisations établies couvrant les frais d'adhésion du Canada à des organismes internationaux.

Le budgétaire du Budget des dépenses principal de l'Agence canadienne de développement international est de 166 millions de dollars de plus que celui de 1989-1990. Cette hausse est conforme à la décision annoncée dans le Plan de contrôle des dépenses de limiter la croissance des dépenses budgétaires relatives à l'aide publique au développement (APD).

L'engagement total prévu pour l'Aide publique au développement en 1990-1991 s'élève à 2,909 millions de dollars, soit 189 millions de dollars de plus qu'en 1989-1990. Le tableau 5.4 en présente la répartition pour les deux années.

En additionnant les chiffres relatifs à l'APD dans le Budget des dépenses principal, les dépenses budgétaires nettes pour les besoins de trésorerie de l'APD s'élèveraient à 2,565 millions de dollars, et les dépenses non budgétaires liées aux investissements dans les banques de développement multilatéral s'établiraient à 33 millions de dollars. Ces montants diffèrent du total indiqué au tableau 5.4 principalement en raison du fait que le Canada finance surtout les banques de développement international en émettant des billets à ordre. Les institutions encaissent ces billets au cours des années subséquentes, selon leurs besoins, et ce sont les prévisions relatives aux encaissements pour l'exercice à venir qui figurent dans le Budget des dépenses principal. La valeur intégrale de ces billets est cependant incluse dans le calcul de l'APD dans l'année d'émission; c'est elle qui est signalée au Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le reste de la différence entre le total de l'APD et les besoins budgétaires réside dans la valeur théorique de l'aide du Canada aux stagiaires provenant des pays en développement et des services administratifs fournis sans frais à l'ACDI par d'autres ministères. Ces sommes figureront dans le rapport du Canada de 1990 à l'OCDE. La valeur théorique de l'aide aux étudiants étrangers tient compte de tous les étudiants de pays admissibles à l'aide canadienne au développement bilatéral qui suivent des cours liés au développement.

Tableau 5.4
Aide publique au développement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-91	Variation
Programme de partenariat			
Institutions financières internationales:			
ACDI	236	250	14
Ministère des Finances	230	299	69
Appui au secteur bénévole	242	258	16
Organismes internationaux non gouvernementaux	21	22	1
Centre de recherches pour le développement international	109	114	5
Centre international de développement des océans	10	12	2
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (ACDI)	2	3	1
Collaboration industrielle (ACDI)	61	67	6
Coopération technique multilatérale (ACDI)	154	161	7
Aide alimentaire multilatérale (ACDI)	169	155	-14
Subventions et contributions (Affaires extérieures)	42	46	4
Total partiel: Programme de partenariat	**1,276**	**1,387**	**111**
Initiatives nationales			
Aide alimentaire bilatérale	197	209	12
Bourses d'études:			
ACDI	13	11	-2
Affaires extérieures	9	11	2
Aide aux étudiants étrangers	61	64	3
Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	49	53	4
Assistance humanitaire internationale (ACDI)	60	59	-1
Information sur le développement(CIDA)	...	7	7
Programmes géographiques(ACDI)	866	953	87
Total partiel: Initiatives nationales	**1,255**	**1,367**	**112**
Ressources administratives et réserves			
Ressources administratives reliées à l'APD:			
ACDI	110	103	-7
Affaires extérieures	107	90	-17
Autres ministères du gouvernement	12	13	1
Réserves	9	1	-8
Total partiel: Ressources administratives et réserves	**238**	**207**	**-31**
Aide publique au développement - brute	2,769	2,961	192
Moins: Remboursements de prêts des années antérieures	49	52	3
Aide publique au développement - nette	**2,720**	**2,909**	**189**

Programmes sociaux

Le gouvernement poursuit ses efforts pour aider, au moyen de programmes d'aide, les personnes défavorisées sur le plan économique, notamment les chômeurs, les autochtones, les anciens combattants, les personnes handicapées et les personnes âgées. Les politiques et les programmes du gouvernement continueront de promouvoir l'accès équitable aux avantages de la société canadienne.

Les dépenses consacrees aux programmes sociaux constituent le deuxième élément le plus important des dépenses du gouvernement. En 1990-1991, le gouvernement fédéral consacrera 39 milliards de dollars, soit 28 p. 100 du total des dépenses budgétaires allouées, à l'amélioration du bien-être des Canadiens.

Part du total du Budget des dépenses affectée

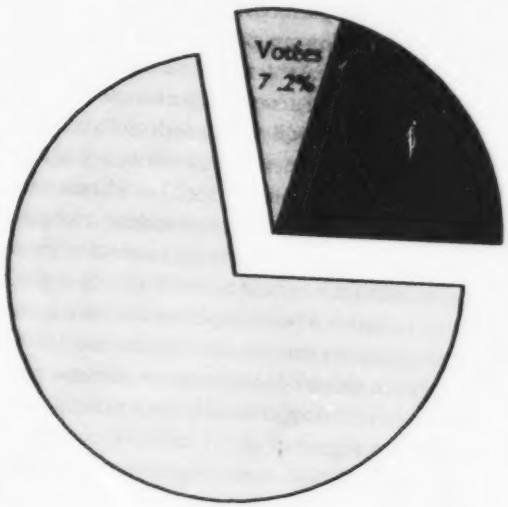


Tableau 5.5
Programmes sociaux

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Emploi et Immigration:			
Ministère	4,913.7	5,167.7	254.0
Conseil consultatif de la situation de la femme	3.4	3.5	0.1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	42.3	61.8	19.5
Situation de la femme - Bureau de la coordonnatrice	3.6	4.0	0.4
Affaires indiennes et du Nord canadien*	2,423.4	2,600.9	177.5
Travail:			
Ministère	202.3	245.7	43.4
Conseil canadien des relations de travail	7.7	8.2	0.5
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	8.3	5.3	-3.0
Santé nationale et Bien-être social:			
Ministère*	25,044.2	26,812.5	1,768.3
Conseil de recherches médicales	202.0	221.6	19.6
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,800.4	1,883.7	83.3
Secrétariat du Conseil du Trésor: initiatives pour l'emploi	180.0	180.0	.....
Anciens combattants	1,711.6	1,772.8	61.2
Total partiel	**36,542.9**	**38,967.7**	**2,424.8**
Rajustement pour les modifications législatives dans le Plan de contrôle des dépenses	-	-75.0	-75.0
Total	**36,542.9**	**38,892.7**	**2,349.8**

* *Ne comprend pas les postes de dépense inclus à la composante des arrangements fiscaux.*

Le tableau 5.5 présente la répartition, par ministère et organisme, des dépenses liées aux organismes sociaux.

La majeure partie de cette composante représente les transferts directs aux paticuliers qui sont effectués sous forme de paiements aux personnes âgées, aux familles, aux chômeurs et aux anciens combattants et qui s'élèvent à plus de 24.5 milliards de dollars. Quant aux paiements aux provinces et aux territoires se rapportant à l'aide sociale, au bien-être social et à l'aide aux personnes handicapées, ils représentent quelque 5.3 milliards de dollars. Le reste des fonds affectés aux programmes sociaux, soit 9.2 milliards de dollars, est surtout consacré à l'emploi, à la santé, au logement et aux programmes destinés aux autochtones.

Le niveau des dépenses consacrées aux programmes sociaux dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991 a augmenté de 2.4 milliards par rapport à l'exercice 1989-1990. Cette augmentation est atttribuable principalement à des versements accrus aux personnes âgées de 1,107 millions de dollars, à une augmentation de près de 226 millions de dollars de la contribution du gouvernement à l'assurance-chômage, à une hausse de plus de 518 millions des fonds affectés au Régime d'assistance publique du Canada et à une augmentation de près de 220 millions des dépenses liées aux programmes destinés aux autochtones.

Les dépenses du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social consacrées aux programmes sociaux, qui s'élèvent à 26.8 milliards de dollars, représentent 69 p. 100 des dépenses consacrées aux programmes sociaux dans le Budget des dépenses principal. La majorité de ces dépenses sont de nature législative et comprennent 17,502 millions de dollars pour les programmes de versements aux personnes âgées; 2,663 millions pour les programmes de versements aux familles et 5,298 millions pour le Régime d'assistance publique du Canada, qui assume la moitié des coûts des programmes provinciaux de services sociaux, familiaux et d'aide à l'enfance. Il convient de signaler que les réductions proposées dans le Plan de contrôle des dépenses du gouvernement à l'égard du Régime d'assistance publique du Canada ne figurent pas dans le Budget des dépenses principal étant donné que les modifications législatives nécessaires n'ont pas encore été approuvées par le Parlement.

À noter également que les niveaux prévus de certaines subventions et contributions non législatives seront réduits de 12.2 millions de dollars en vertu du Plan de contrôle des dépenses du gouvernement.

Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 renferme 1,779 millions de dollars pour la Planification de l'emploi qui comprend cette année les fonds prévus pour la formation linguistique des immigrants. Une somme de 1,399 millions de dollars a été affectée au Programme d'emploi et d'immigration pour la Planification de l'emploi et 200 millions sont destinés aux assistés sociaux. En outre, 180 millions de dollars ont été mis de côté pour la création d'emplois d'été; dans un crédit central du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le reste des prévisions budgétaires d'Emploi et Immigration comprend principalement 3,173 millions de dollars en contributions prévues par la loi au Compte d'assurance-chômage et 245 millions pour le Programme d'immigration.

L'augmentation de 20 millions de dollars prévue dans le Budget des dépenses à l'égard de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada est conforme au rajustement du budget de base de cet organisme effectué au moyen du Budget des dépenses supplémentaire de 1989-1990.

Les prévisions du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien comprennent 2,438 millions de dollars pour le Programme des Affaires indiennes et inuit. De ce montant, 736 millions de dollars iront à l'éducation, 620 millions au développement social, 592 millions à des immobilisations et à des services communautaires et 224 millions à l'aide aux bandes indiennes pour l'administration des programmes. Ces sommes comprennent 169 millions de dollars pour la prestation de services aux Indiens dont le statut a été rétabli à la suite des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1984 (projet de loi C-31). L'augmentation nette enregistrée en 1990-1991 par rapport à 1989-1990 pour le Programme des affaires indiennes et inuit est de 8 p. 100, soit 182 millions de dollars, ce qui reflète une réduction de 50 millions par rapport aux dépenses prévues par suite de l'adoption du Plan de contrôle des dépenses du gouvernement.

Une somme de 1,773 millions de dollars est affectée au ministère des Anciens combattants en 1990-1991, dont 950 millions pour les pensions et 214 millions pour les allocations des anciens combattants. Une bonne part de la somme restante ira aux services médicaux destinés aux anciens combattants. Le budget du Programme pour l'autonomie des anciens combattants, qui passera de 95 millions en 1989-1990 à 123 millions en 1990-1991, prévoit une réduction de 8 millions de dollars par rapport aux dépenses prévues par suite de l'adoption du Plan de contrôle des dépenses du gouvernement.

Les prévisions budgétaires de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) s'élèvent à 1,884 millions de dollars en 1990-1991, soit une augmentation nette de 83 millions de dollars par rapport à 1989-1990. Environ 95 p. 100 des dépenses budgétaires de la SCHL sont consacrées aux programmes de logement social qui prévoient le versement de subventions pour 600,000 unités de logement. Les fonds budgétaires affectés au logement social augmenteront de 91 millions de dollars pour financer les nouveaux engagements, soit environ 36,000 unités de logement. Les dépenses liées aux nouveaux engagements seront inférieures de 15 p. 100 aux prévisions pour 1990-1991 en raison du Plan de contrôle des dépenses du gouvernement.

Le Budget des dépenses du ministère du Travail prévoit un poste de 50 millions de dollars et de 21 années-personnes pour la mise en oeuvre du nouveau Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés annoncé dans le budget de février 1986. Ce programme mixte fédéral-provincial a été mis sur pied pour fournir de l'aide financière aux travailleurs âgés qui seraient durement frappés s'ils devaient être mis en disponibilité de façon permanente.

Par suite de l'engagement permanent qu'a pris le gouvernement en ce qui concerne la récupération des coûts, le Budget des dépenses du Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail a été réduit de 3 millions de dollars; cette diminution sera compensée par une augmentation des recettes attribuable à une meilleure commercialisation des produits d'information du Centre.

Les autres programmes sociaux représentent 237 millions de dollars, soit moins que 1 p. 100 du budget total. Cette somme ira aux organismes suivants: Conseil consultatif de la situation de la femme, Bureau de la coordonnatrice - Situation de la femme, Conseil canadien des relations du travail et Conseil de recherches médicales.

Programmes axés sur les ressources naturelles

Ce groupe englobe tous les programmes fédéraux axés principalement sur les ressources naturelles du pays, notamment ceux qui ont trait à l'agriculture, aux forêt, aux pêches, à l'énergie, aux minéraux et à l'environnement. Ces programmes ont pour objet d'appuyer l'exploitation ordonnée des ressources naturelles de manière à maximiser les avantages économiques qu'en tireront les Canadiens tout en veillant à protéger et à améliorer la qualité de l'environnement.

Le Budget des dépenses principal de l'Environnement s'élève à 973 millions de dollars dont 387 millions seront affectés à l'exploitation et à l'aménagement de parcs nationaux et de sites historiques. Un montant s'élevant à 222 millions de dollars sera dépensé pour les services environnementaux et atmosphériques et 319 millions seront consacrés à la

Part du total du Budget des dépenses affectée

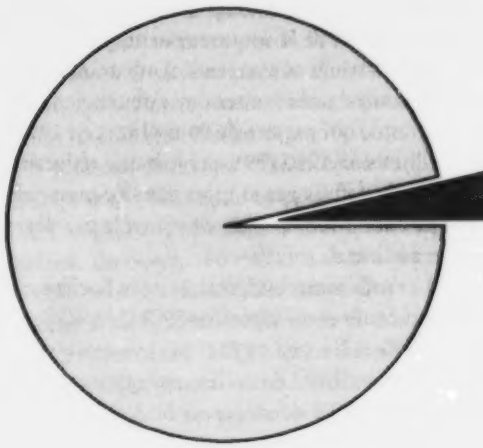


Tableau 5.6
Programmes axés sur les ressources naturelles

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-91	Variation
Agriculture:			
Ministère	2,345.9	1,934.3	-411.6
Commission canadienne du lait	5.0	3.7	-1.3
Office canadian des provendes	19.8	19.9	0.1
Énergy, Mines et Ressources:			
Ministère	1,140.4	914.7	-225.7
Commission de contrôle de l'énergie atomique	24.0	35.0	11.0
Énergie atomique du Canada, Limitée	125.7	135.1	9.4
Office national de l'énergie	24.5	25.6	1.1
Environnement	871.1	972.9	101.8
Pêches et Océans	720.1	724.7	4.6
Forêts	206.9	159.3	-47.6
Total partiel	**5,483.4**	**4,925.2**	**-558.2**
Rajustement pour les modifications législatives dans le Plan de contrôle des dépenses	.....	-50.0	-50.0
Total	**5,483.4**	**4,875.2**	**-608.2**

conservation et à la protection de l'environnement. La hausse de 102 millions de dollars par rapport au Budget des dépenses principal de 1989-1990 du ministère est attribuable aux projets prioritaires de conservation et de protection de l'environnement. Cette majoration est imputable notamment au financement du nettoyage des terrains contaminés, à l'amélioration environnementale des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent et à la destruction des BPC.

Le budgétaire du Budget des dépenses principal du ministère de l'Agriculture est de 1,934 millions de dollars. De ce total, 846 millions seront versés aux producteurs agricoles afin de stabiliser leurs revenus et 271 millions de dollars seront consacrés aux paiements de transfert. Les deux éléments les plus importants des opérations du ministère sont la recherche et le développement scientifiques, auxquels 256 millions sont consacrés, et les activités d'inspection et de réglementation, auxquelles 278 millions sont consacrés. La baisse de 412 millions des prévisions du ministère par rapport au Budget des dépenses principal de 1989-1990 tient essentiellement au fait qu'il n'a pour ainsi dire plus de versement à faire en vertu du Programme d'aide aux producteurs victimes de la sécheresse, à l'égard de la campagne agricole de 1988 (diminution de 366 millions), ainsi qu'à l'expiration du programme de deux ans d'établissement du prix du blé canadien (diminution de 57 millions).

Le budgétaire de 915 millions de dollars du Budget des dépenses principal d'Énergie, Mines et Ressources comprend 467 millions pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital, et 448 millions pour les paiements de transfert. Les levés, la cartographie et la recherche géologique constituent l'élément le plus important des opérations du ministère qui y consacre 223 millions de ses crédits de fonctionnement et d'immobilisations. Environ 102 millions seront consacrés à des activités de recherche dans les secteurs de l'énergie et des ressources minérales. En ce qui concerne les paiements de transfert, 210 millions sont consacrés aux programmes visant à stimuler l'exploration et l'exploitation des ressources minérales et pétrolières.

Le Plan de contrôle des dépenses a annoncé l'abolition du plus important de ces programmes, soit le Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada. Comme le Parlement n'a pas encore adopté la législation pertinente pour mettre fin à ce programme, le Budget des dépenses principal fait toujours état d'un poste dont le montant est équivalent à celui des dépenses qui seraient engagées si le programme demeurait en vigueur.

La diminution de 226 millions de dollars des prévisions budgétaires par rapport au Budget des dépenses principal de 1989-1990 correspond principalement à l'élimination du Programme d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur qui permet à elle seule d'économiser 218 millions. En outre, la baisse prévue des besoins au titre du Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada, avant l'annonce de son annulation, était de 60 millions par rapport au Budget des dépenses principal de 1989-1990. Les besoins pour l'exploration côtière du pétrole et du gaz ont diminué de 45 millions de dollars. Par contre, les subventions fédérales pour la construction d'un gazoduc allant du continent à l'le de Vancouver entraîne une hausse de dépenses de 130 millions.

Le Budget des dépenses principal de la Commission de contrôle de l'énergie atomique totalise 35 millions de dollars, soit une hausse de 11 millions par rapport au Budget des dépenses de 1989-1990. Cette hausse sensible de ressources témoigne de l'importance accordée à la protection de l'environnement dans cet élément du plan de dépenses. Elle permettra à la commission de réglementer beaucoup plus efficacement l'industrie nucléaire de manière à en minimiser les dangers pour la sécurité et la santé.

Le Budget des dépenses principal de Pêches et Océans atteint 725 millions de dollars, soit une légère augmentation par rapport au Budget des dépenses de 1989-1990. Les programmes de ce ministère appuient l'intérêt que porte le Canada à ses océans et à ses eaux intérieures et facilite la conservation, la mise en valeur et l'utilisation économique prolongée des ressources des pêches du Canada. Les activités de soutien à la recherche et à la technique bénéficieront de 201 millions de dollars; les activités opérationnelles liées à la réglementation et à la gestion des pêches dans l'Atlantique, le Pacifique et les eaux douces, de 191 millions; et les services d'inspection des pêches, de 34 millions. De ce qui reste, on prévoit consacrer 145 millions à l'acquisition ou au remplacement des éléments d'actif, soit principalement les ports pour petits bateaux et les navires.

Le Budget des dépenses principal du ministère des Forêts s'élève à 159 millions de dollars, dont 111 millions serviront à financer les activités du ministère et 49 millions seront transférés à d'autres gouvernements et organismes pour appuyer leurs activités liées au secteur forestier. Les principales activités du ministère consistent à effectuer des projets de recherche et à assurer des services techniques; du montant de 111 millions de dollars mentionné ci-dessus, 67 millions seront affectés à des activités de ce genre. La majeure partie des paiements de transfert du ministère des Forêts sont effectués en vertu des ententes de développement forestier conclues avec les provinces; ces paiements s'élèveront à 39 millions de dollars. Le Budget des dépenses du ministère enregistre une diminution de 47 millions de dollars par rapport au Budget des dépenses de 1989-1990 en raison principalement du fait que d'importantes ententes de ce genre conclues avec la Colombie-Britannique et le Québec ont expiré sans qu'il ait encore été question de les renouveler.

Programmes de soutien industriel, régional et scientifique/technologique

Ces programmes fédéraux visent à favoriser le développement industriel et régional et à rendre le Canada plus compétitif en stimulant les investissements du secteur privé partout au pays, en créant des emplois et en encourageant l'innovation et la R-D.

Le tableau 5.7 compare les données du Budget des dépenses principal à l'égard de ces programmes avec celles de l'exercice précédent.

Les programmes de développement industriel et régional figurant dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991 d'Industrie, Sciences et Technologie, du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) et de l'Agence de promotion économique du

Part du total du Budget des dépenses affectée

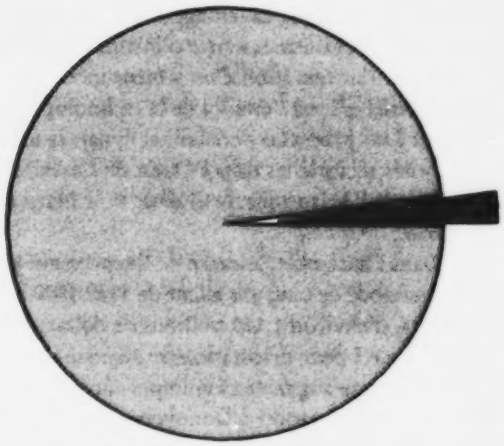


Tableau 5.7
Soutien industriel, régional et scientifique/technologique

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Agence de promotion économique du Canada atlantique:			
Ministère	368.7	329.4	-39.3
Société d'expansion du Cap-Breton	10.6	10.6	.....
Ministère des Consommateurs et des Sociétés	182.8	190.0	7.2
Corporation commerciale canadienne	20.1	15.2	-4.9
Société pour l'expansion des exportations	125.0	185.0	60.0
Industrie, Sciences et Technologie:			
Ministère*	1,241.2	1,069.1	-172.1
Société de développement du Cape-Breton	32.0	32.0	.....
Banque fédérale de développement	34.0	15.3	-18.7
Investissement Canada	9.5	9.9	0.4
Société canadienne de brevets et d'exploitation Limitée	0.8	0.8	.....
Agence spatiale canadienne	.....	112.1	112.1
Conseil national de recherches du Canada	492.6	433.8	-58.8
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	389.9	423.3	33.4
Conseil des sciences du Canada	3.0	3.2	0.2
Diversification de l'économie de l'Ouest	287.4	286.0	-1.4
Total	**3,197.6**	**3,115.7**	**-81.9**

**Comprenait auparavant le ministère de l'Expansion industrielle régionale et le ministère d'État (Sciences et Technologie). Exclut également la Société canadienne de brevets et d'exploitation Limitée qui figure maintenant en tant qu'organisme distinct.*

Canada Atlantique (APECA) reflètent l'orientation stratégique et le cadre de financement connexe adoptés dans le dernier budget. En vertu de cette nouvelle orientation, on insiste davantage à l'échelle nationale sur le rôle de ces organismes à titre d'instigateurs et de partisans de l'instauration d'un secteur industriel plus concurrentiel grâce à l'emploi de la technologie de pointe et à un processus décisionnel dynamique axé sur les priorités sectorielles dans l'Ouest du Canada, les provinces de l'Atlantique, le Québec et le Nord de l'Ontario.

Dans l'ensemble, le cadre de financement prévu pour la période de cinq ans allant de 1989-1990 à 1993-1994, d'environ 1,120 millions de dollars par année, est conforme à cette orientation stratégique et enregistrera une augmentation importante de 832 millions par rapport à la moyenne des dépenses des cinq années précédentes.

Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 du nouveau ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie indique une diminution nette de 172 millions de dollars en raison d'une réduction de 221 millions de dollars qui est attribuable en partie à la diminution des dépenses du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense et à l'achèvement d'un certain nombre de programmes (c.-à-d. Programme de développement industriel et régional, Programme spécial d'aménagement rural et de développement agricole, Programme d'aide aux constructeurs de navires), la dissolution d'un certain nombre d'importants projets d'immobilisations et la réduction des dépenses liées à certaines ententes auxiliaires de développement économique et régional arrivées à échéance. En même temps, conformément à l'orientation stratégique du nouveau ministère, il y aura une augmentation contrôlée de 23 millions de dollars des nouveaux programmes de sciences et de technologie tels que les technologies stratégiques, les promotions par secteur et les initiatives technologiques. En outre, 15 millions seront affectés au Programme de bourses du gouvernement canadien, et le financement du réseau des centres d'excellence prendra fin en 1990-1991 avec la négociation de chacun des quatorze accords de collaboration. Les dépenses des programmes de développement régional dans le Nord de l'Ontario et le Québec augmenteront de 20 millions de dollars.

L'affectation budgétaire de 1990-1991 pour le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest sera à peu près la même que celle de l'année précédente et correspond aux déboursés prévus du programme qui augmentent au gré de l'évolution des projets du gouvernement fédéral visant la diversification de l'économie de l'Ouest canadien.

La diminution nette d'une année à l'autre de 39 millions de dollars du Budget des dépenses principal de 1990-1991 de l'APECA reflète les modifications apportées aux mécanismes d'exécution fédéraux selon lesquelles les ministères administreront certains accords sectoriels de collaboration dans les provinces de l'Atlantique (c.-à-d. Forêts, Communicaitons, Énergie, Mines et Ressources, Pêches et Océans), l'abandon de certains programmes ainsi que les dispositions législatives établies pour l'assurance-prêt dans le cadre d Programme Entreprise Atlantique. Les différents programmes et les ressources connexes serviront à appuyer les priorités établies à l'égard des projets permanents de développement régional du gouvernement dans les provinces de l'Atlantique.

Le gouvernement continue d'accorder une priorité élevée aux programmes de sciences et de technologie, dont seulement quelques-uns figurent au tableau 5.7. L'investissement total du gouvernement fédéral dans les sciences et la technologie sera d'environ 5 milliards de dollars en 1990-1991 et amènera la participation de quelque 20 ministères et organismes à vocation scientifique dont Environnement, Énergie, Mines et Ressources, Agriculture, ACDI, Défense nationale, Statistique Canada, Pêches et Océans, et Santé nationale et Bien-être social. Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) fera état d'une augmentation de 33 millions de dollars afin de donner suite à la politique fédérale qui consiste à égaler les contributions du secteur privé à la recherche universitaire. Le programme du CRSNG permettra d'appuyer la recherche et de former le personnel hautement qualifié indispensable à l'application de la technologie de pointe nécessaire pour favoriser la concurrence industrielle du Canada à l'échelle internationale.

La réduction des crédits affectés au Conseil national de recherches reflète le transfert de responsabilité de la participation du Canada au projet de la station spatiale à la nouvelle Agence spatiale canadienne dont le Budget des dépenses principal de 1990-1991 s'élève à 112 millions de dollars et vise le RADARSAT, les contributions du Canada à l'Agence spatiale européenne et ses projets connexes, le projet de la station spatiale et d'autres activités dans ce domaine dont avaient fait état auparavant le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, le ministère des Communications et le MEST.

D'autres ministères et organismes du secteur contribuent à la réalisation des objectifs industriels du Canada en général. Le Budget des dépenses principal de la Société pour l'expansion des exportations enregistre une augmentation nette de 60 millions de dollars. Cette augmentation reflète le supplément approuvé après l'adoption du Budget des dépenses principal de 1989-1990 en partie compensée par une mesure annoncée dans le Plan de contrôle des dépenses en vertu de laquelle les crédits de 1990-1991 sont gelés aux niveaux de 1989-1990 qui ont été approuvés après l'adoption du Budget des dépenses principal. Les réductions budgétaires de la Corporation canadienne commerciale sont liées aux modifications du mode de prestation des services de cette société. La baisse de 19 millions de dollars du Budget des dépenses principal de 1990-1991 de la Banque fédérale de développement est liée à des besoins moins élevés que prévu pour le capital de risque et d'autres activités de la banque. Le Budget des dépenses principal du ministère des Consommateurs et des Sociétés accuse une augmentation modeste de 7.2 millions de dollars en 1990-1991 en raison des augmentations salariales et du financement de la mise en oeuvre des diverses dispositions de la *Loi sur les brevets*, de l'arriéré du traitement des brevets et du projet d'automatisation du Bureau des Brevets.

Programmes de transport

Le gouvernement fédéral accorde un soutien direct au transport par l'entremise, principalement, des programmes du ministère des Transports et de l'Office national des transports.

Le Budget des dépenses du ministère des Transports appuie l'exploitation des aéroports et du système de navigation aérienne du Canada, les activités de la Garde côtière canadienne telles que la navigation maritime et la recherche et le sauvetage, ainsi que l'exploitation de certains havres et ports publics. En outre, il permet de réglementer la sécurité aérienne et maritime par la délivrance de certificats et de permis et l'éducation, et de maintenir la sécurité ferroviaire et routière, y compris la sécurité du transport des matières dangereuses et la réglementation des véhicules automobiles. Le Budget des dépenses comprend également des paiements pour les services de transport offerts par diverses sociétés d'État, notamment VIA Rail

Part total du Budget des dépenses affectée

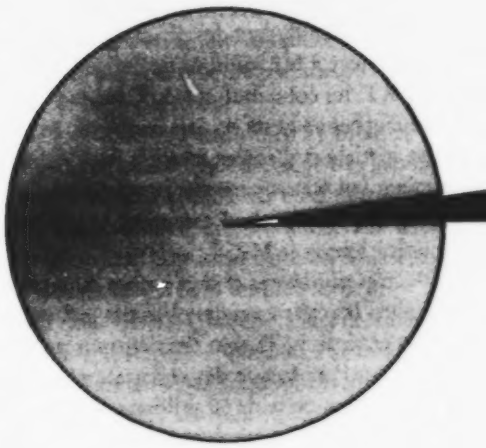


Tableau 5.8
Programmes de transport

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Transports:			
Ministère	1,525.0	1,513.1	-11.9
VIA Rail Canada Inc.	541.0	435.0	-106.0
Marine Atlantique S.C.C.	253.5	136.8	-116.7
Autres sociétés d'État	69.4	87.4	18.0
Total partiel: Ministère	**2,388.9**	**2,172.3***	**-216.6**
Bureau canadien de la sécurité aérienne	17.7	.....	-17.7
Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports	.....	27.8	27.8
Tribunal de l'aviation civile	1.1	1.0	-0.1
Bureau de l'Administrateur du transport du grain	4.8	6.3	1.5
Office national des transports du Canada	685.4	804.0	118.6
Total	**3,097.9**	**3,011.4**	**-86.5**

** Les sommes mises à la disposition de Transports Canada ne comprennent pas uniquement celles qui figurent ci-dessus, mais aussi les recettes en vertu des créd Pour 1990-1991, ces dernières font grimper le total à 3 411 millions de dollars, soit une diminution d'environ 105 millions par rapport au Budget des dépense principal de 1989-1990.*

Canada Inc. et Marine Atlantique S.C.C., et des paiements aux provinces en vertu d'accords conclus pour le développement et la réfection des autoroutes et des infrastructures portuaires.

Les prévisions de dépenses de l'Office national des transports sont également relativement élevées, en raison principalement des versements destinés aux compagnies ferroviaires en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et d'autres textes législatifs.

Le budgétaire total du Budget des dépenses principal du ministère des Transports a diminué de 217 millions de dollars par rapport à l'année dernière. Cette baisse découle principalement d'une réduction de 200 millions de dollars au titre des paiements versés aux sociétés d'État. La décision du gouvernement de restreindre les activités de VIA Rail a amené une réduction de 106 millions des subventions destinées à cette société. Les paiements à Marine Atlantique S.C.C. ont baissé de 117 millions en premier lieu parce que la société a reçu l'an dernier une somme importante pour acheter le navire devant assurer le service dans le golfe de Terre-Neuve. Les besoins en capitaux de la société diminueront nettement en 1990-1991. Pour réduire les dépenses, le gouvernement a bloqué la subvention de fonctionnement de la société au niveau de 1989-1990. Cette mesure fera économiser plus de 4 millions de dollars en 1990-1991. Un nouveau paiement à la Société canadienne des ports est prévue cette année pour les améliorations à apporter aux installations portuaires de Sept-Iles pour faciliter la réalisation du projet d'aluminerie Alouette.

Exception faite des paiements aux sociétés d'État, le Budget des dépenses principal du ministère a diminué de 12 millions en raison de l'augmentation prévue de 111 millions des recettes nettes en vertu d'un crédit, augmentation qui sera compensée surtout par les dépenses salariales supplémentaires du ministère dont l'effectif compte plus de 19,800 années-personnes autorisées.

Le Budget des dépenses principal de l'Office national des transports indique une importante augmentation procentuelle parce que les paiements consentis aux compagnies ferroviaires en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest devraient être beaucoup plus élevés que l'an dernier. Ces paiements sont fonction de la quantité de grain à transporter, et l'on prévoit une augmentation par rapport à 1988, année où les récoltes ont été mauvaises.

Le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports est un nouvel organisme, créé par le Parlement afin de regrouper sous une seule organisation les enquêtes sur les accidents aériens, maritimes et ferroviaires et sur les accidents touchant les pipelines. Ce nouvel organisme, qui relève directement du Parlement par l'intermédiaire du Premier ministre, permettra de séparer les fonctions relatives aux enquêtes sur les accidents de celles que le ministère des Transports remplit dans le domaine de l'établissement et de l'application de règlements en matière de sécurité. Le nouveau Bureau se voit attribuer les ressources de l'ancien Bureau canadien de la sécurité aérienne, de la Direction des enquêtes sur les accidents maritimes du ministère des Transports et de la Direction des enquêtes sur les chemins de fer et les pipelines de l'Office national des transports. Ce transfert permettra à l'Office national des transports de concentrer ses activités de réglementation exclusivement sur la réglementation économique de l'industrie du transport, sa responsabilité première aux termes de la *Loi nationale sur les transports* de 1987.

L'augmentation du Budget des dépenses principal de l'Administrateur de du transport du grain découle de la décision du gouvernement d'affecter des fonds supplémentaires à la Réserve pour l'amélioration du réseau. Cette réserve a pour but de favoriser l'amélioration du système de transport des grains dans les Prairies, notamment en encourageant la fermeture des lignes de chemins de fer peu économiques pour les remplacer par d'autres moyens de transport moins dispendieux et plus souples.

Communications et programmes culturels

Cette composante budgétaire comprend les programmes visant la croissance et l'essor de la vie culturelle au Canada, la dualité linguistique de la nation, le patrimoire multiculturel riche et varié du pays et la participation totale des personnes handicapées et des minorités visibles.

Le tableau 5.9 compare les prévisions des dépenses de ces programmes à celles de 1989-1990.

Part total du Budget des dépenses affectée

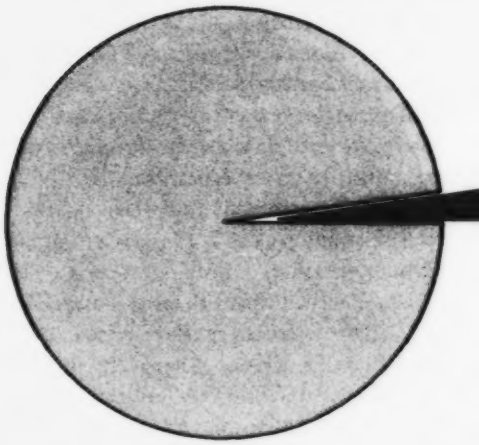


Tableau 5.9
Communications et programmes culturels

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Communications:			
Ministère	316.6	310.9	-5.7
Conseil des Arts du Canada	93.5	104.2	10.7
Société Radio-Canada	965.0	1,017.5	52.5
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	145.6	145.6	.....
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	29.6	35.4	5.8
Archives nationales du Canada	59.5	59.6	0.1
Corporation du Centre national des Arts	17.9	19.0	1.1
Office national du film	72.3	75.7	3.4
Bibliothèque nationale	36.2	38.1	1.9
Musées nationaux du Canada	102.5	105.2	2.7
Secrétariat d'État:			
Ministère (excluant l'enseignement postsecondaire)	987.3	1,036.1	48.8
Multiculturalisme et Citoyenneté	276.5	155.0	-121.5
Conseil de recherches en sciences humaines	81.3	89.1	7.8
Total	**3,183.8**	**3,191.4**	**7.6**

Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 du ministère des Communications s'élève à 311 millions de dollars, 149 millions étant destinés aux affaires culturelles et à la radiodiffusion. Cette activité vise à créer un milieu propice à la préservation et à la jouissance du patrimoine du Canada, à l'essor de l'expression artistique, à l'expansion des marchés culturels et à la prestation des produits et des services culturels à tous les Canadiens. Si l'on tient compte des 8 organismes à vocation culturelle, les dépenses du gouvernement dans le domaine de la culture s'élèvent à 1,714 millions de dollars.

La Société Radio-Canada recevra environ 32 p. 100 du budget des Communications et de la Culture pour offrir un service national de télévision et de radiodiffusion à tous les Canadiens dans les deux langues officielles ainsi qu'un service international. La hausse du Budget des dépenses principal de la SRC est attribuable principalement aux rajustements devant être effectués pour compenser en partie les effets de l'inflation. La contribution du gouvernement au budget des immobilisations de la Société Radio-Canada a été gelée au niveau approuvé antérieurement, conformément au Plan de contrôle des dépenses du gouvernement.

Le Budget des dépenses principal de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne a également été gelé aux niveaux de 1989-1990, conformément au Plan de contrôle des dépenses du gouvernement.

Bien que les mesures législatives visant à convertir les Musées nationaux du Canada en quatre musées distincts et autonomes aient reçu récemment la sanction royale, le Budget des dépenses principal continue de faire état de l'ancienne structure, étant donné que la nouvelle loi n'avait pas encore été proclamée au moment du dépôt de ce budget. Le Budget des dépenses principal des Musées nationaux du Canada prévoit des ressources pour le Musée des beaux-arts du Canada (30 millions), le Musée national des sciences naturelles (18 millions), le Musée canadien des civilisations (40 millions) et le Musée national des sciences et de la technologie (17 millions).

Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 comprend aussi 162 millions de dollars destinés aux autres activités du ministère des Communications, dont 58 millions à la gestion du spectre des fréquences radioélectriques et des opérations régionales et 54 millions aux télécommunications et à l'expansion de la technologie. Les activités de réglementation et de délivrance des licences dans le domaine de la gestion du spectre sont liées à l'accommodement optimal des utilisateurs du spectre radioélectrique. Les activités de télécommunications et de technologie se rapportent surtout à la formulation de la politique sur les services et les installations de télécommunications, l'acquisition de l'expertise scientifique en matière de télécommunications et d'informatique et la promotion et l'exploitation de la technologie de pointe en matière de télécommunications et d'informatique par l'industrie canadienne. La réduction de près de 7 millions de dollars des ressources liées aux activités de télécommunications et de technologie par rapport au Budget des dépenses principal de 1989-1990 est occasionnée par le transfert de certaines responsabilités du programme à l'Agence spatiale canadienne.

Les principaux objectifs du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes consistent à promouvoir l'instauration d'une politique de radiodiffusion nationale par la réglementation et la supervision du système de radiodiffusion canadien et à réglementer les taux et les autres aspects des services offerts par les sociétés de télécommunications placées sous la juridiction fédérale. Environ 6 millions de dollars ont été ajoutés au Budget des dépenses principal de 1990-1991 afin de permettre au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes de s'acquitter principalement des responsabilités supplémentaires qui lui ont été confiées relativement à la réglementation des compagnies de téléphone par suite du jugement de la Cour suprême dans l'affaire Alberta Government Telephones.

À part les paiements législatifs aux provinces à l'égard de l'enseignement postsecondaire, qui sont inclus dans la composante des arrangements fiscaux du Budget des dépenses principal, 1,036 millions de dollars sont inclus dans la composante des communications et de la culture pour le Ministre du Secrétariat d'État. De cette somme, 463 millions sont destinés au Programme canadien des prêts aux étudiants, ce qui représente une augmentation de 52 millions par rapport au Budget des dépenses principal de l'année dernière, laquelle est attribuable principalement à l'accroissement de la demande. En outre, 256 millions de dollars sont destinés à l'enseignement des langues officielles et 87 millions, aux projets de développement social et de promotion de l'identité canadienne. Ce dernier montant comprend une réduction de 18 millions de dollars au chapitre des subventions et contributions, conformément au Plan de contrôle des dépenses du gouvernement.

Le Budget des dépenses principal du ministère d'État (Multiculturalisme et Citoyenneté) est de 155 millions de dollars et comprend une réduction de 4 millions au chapitre des subventions et contributions, conformément au Plan de contrôle des dépenses du gouvernement. La diminution globale des dépenses budgétaires de ce ministère est attribuable à l'élimination progressive du Programme de redressement à l'égard des Canadiens japonais, dont le budget s'élève à 78 millions comparativement aux 197 millions prévus dans le Budget des dépenses de l'année dernière.

La composante des Communications et programmes culturels du Budget des dépenses principal de 1990-1991 prévoit également 89 millions de dollars pour le Conseil de recherches en sciences humaines. Cet organisme est chargé de promouvoir la recherche et d'accorder des bourses d'étude dans les domaines des sciences sociales et des lettres; les fonds supplémentaires prévus sont dus principalement à une hausse des subventions versées dans le cadre du Programme des subventions de contrepartie.

Justice et programmes juridiques

Ces programmes sont axés sur la justice et l'application de la loi. Les dépenses qu'ils entraînent ont pour objet de renforcer le système de justice du pays et de maintenir l'ordre public par des mesures de police et de protection.

Le tableau 5.10 compare le Budget des dépenses principal de ces programmes à celui de l'année dernière.

Part total du Budget des dépenses affectée

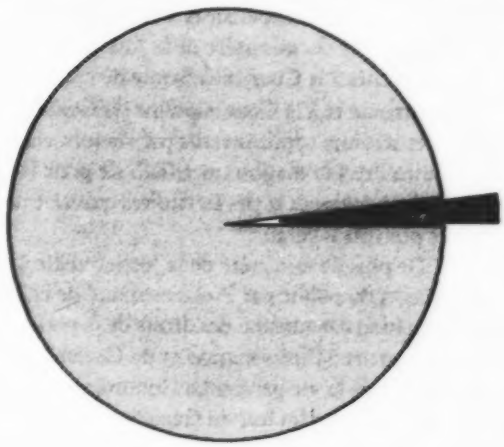


Tableau 5.10
Justice et programmes juridiques

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Justice:			
Ministère	379.4	382.2	2.8
Commission canadienne des droits de la personne	12.0	14.8	2.8
Commissaire à la magistrature fédérale	147.3	157.1	9.8
Cour fédérale du Canada	17.1	18.1	1.0
Commission de réforme du droit du Canada	4.8	4.8	.....
Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée	5.5	6.3	0.8
Cour suprême du Canada	10.7	14.4	3.7
Cour canadienne de l'impôt	5.0	8.2	3.2
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	1.4	1.5	0.1
Solliciteur général:			
Ministère	27.7	29.9	2.2
Service canadien du renseignement de sécurité	157.3	190.0	32.7
Service correctionnel	837.3	913.6	76.3
Commission nationale des libérations conditionnelles	19.6	22.0	2.4
Gendarmerie royale du Canada	1,055.7	1,153.1	97.4
Comité externe d'examen de la GRC	1.1	1.2	0.1
Commission des plaintes du public contre la GRC	3.0	3.8	0.8
Total	**2,684.9**	**2,921.0**	**236.1**

Le ministère et les organismes au sein du portefeuille de la Justice offrent une vaste gamme de services en matière de justice, y compris des services juridiques au gouvernement et à ses organismes par l'intermédiaire du ministère de la Justice, des services administratifs à la Cour canadienne de l'impôt, à la Cour fédérale et à la Cour suprême du Canada et d'autres services administratifs par l'intermédiaire du Commissaire à la magistrature fédérale pour les juges des cours des provinces et des territoires qui sont nommés par le pouvoir fédéral.

De plus, le ministère de la Justice veille à la protection du public par l'intermédiaire de la Commission canadienne des droits de la personne, du Commissariat à l'information et du Commissariat à la protection de la vie privée. La Commission de réforme du droit examine les lois du Canada et fait des recommandations visant l'amélioration, la modernisation et la réforme de ces lois.

Le portefeuille du Solliciteur général est chargé de l'application de la loi et du maintien de la paix, de l'ordre public et de la sécurité par l'intermédiaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), de l'application des sentences des cours et de la réhabilitation des contrevenants avant leur réinsertion dans la société par l'intermédiaire du Service correctionnel, de l'octroi des libérations conditionnelles, des recommandations concernant les pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence, par l'intermédiaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le portefeuille comprend aussi le Service canadien du renseignement de sécurité.

Le Comité externe d'examen de la GRC étudie, de façon indépendante, certains types de griefs et d'accusations d'infractions à la discipline au sein de la GRC et fait des recommandations à leur égard. La Commission des plaintes du public contre la GRC étudie ces plaintes et présente les recommandations connexes.

Les dépenses du portefeuille de la Justice, qui comprend le ministère et diverses cours et commissions, atteindront 606 millions de dollars en 1990-1991. Le budget de 15 millions de dollars de la Commission canadienne des droits de la personne prévoit une augmentation de 3 millions pour permettre à l'organisme de faire face à l'augmentation du nombre de plaintes pour cause de discrimination et de réduire l'arriéré de travail dans ce domaine. Le budget du Commissaire à la magistrature fédérale comprend les traitements d'environ 850 juges nommés par le pouvoir fédéral; il a augmenté de 10 millions afin de tenir compte de la hausse des traitements des juges et de l'accroissement du nombre de nominations des juges. Le budget de la Cour suprême a augmenté de près de 4 millions de dollars par suite des rénovations proposées de l'Édifice de la Cour suprême et de la hausse des traitements, des pensions et des frais administratifs attribuable en partie aux modifications apportées à la *Loi sur les juges*. Ces modifications, qui autorisent la présentation par écrit de motions d'appel, ont contribué à l'accroissement de la charge de travail du greffe, qui, à son tour, a nécessité une augmentation de l'effectif. Le budget de la Cour canadienne de l'impôt a augmenté de 3 millions en raison partiellement de la modification de son mandat. En vertu de son nouveau mandat, la Cour entendra maintenant les appels de l'impôt dont s'occupait antérieurement la division de première instance de la Cour fédérale. En outre, pour faire face à l'accroissement de l'arriéré de travail, le nombre de juges à temps plein et de juges adjoints a presque doublé.

Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 prévoit l'affectation de 2,314 millions de dollars au portefeuille du Solliciteur général. De ce montant, 30 millions représentent les dépenses du ministère du Solliciteur général. Les coûts du Service correctionnel du Canada, qui s'élèvent à 914 millions de dollars, ont augmenté de 76 millions en raison principalement de la hausse des traitements et des dépenses de fonctionnement, de l'accroissement de la taille de la population carcérale et de l'augmentation des coûts des matériaux bruts utilisés dans le cadre du Programme de formation industrielle. Les coûts de la Commission nationale des libérations conditionnelles totalisent 22 millions de dollars, soit une augmentation de 2 millions par rapport à 1989-1990. Cette hausse est attribuable à l'augmentation des coûts salariaux et à l'accroissement de la charge de travail associée aux libérations conditionnelles. Le budget de la GRC, destiné à l'application des lois fédérales, à la prestation de services de police contractuels (dont les coûts sont récupérés en grande partie) aux provinces, aux territoires et aux municipalités et à la prestation de services de soutien policier aux corps de police canadiens, est de 1,153 millions, soit une augmentation de 97 millions par rapport à 1989-1990. Cette hausse est attribuable à l'augmentation des coûts salariaux de la GRC à l'égard des 21,000 employés approximatifs de la gendarmerie, à l'accroissement du personnel chargé d'effectuer des activités policières touchant la sécurité des aéroports, aux crimes de guerre, aux services de police à contrat offerts aux provinces et aux municipalités et à l'augmentation des coûts de fonctionnement. En outre, 190 millions de dollars sont affectés au Service canadien du renseignement de sécurité, 1 million de dollars au fonctionnement du Comité externe d'examen de la GRC, qui en est encore à l'étape de démarrage, et 4 millions au fonctionnement de la Commission des plaintes du public contre la GRC. Ce dernier montant comprend une augmentation de 0.8 million qui tient compte de l'ouverture de deux bureaux régionaux à Vancouver et à Edmonton afin de rendre le recours plus accessible aux citoyens de ces régions.

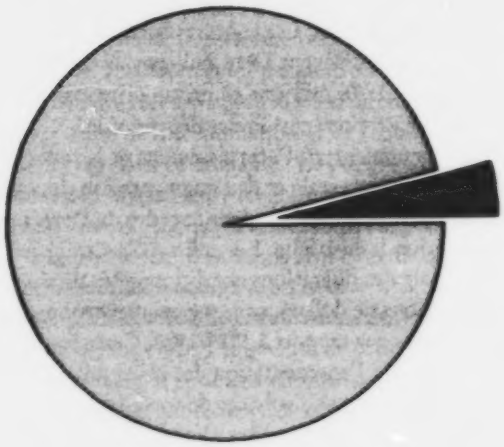
Opérations générales du gouvernement

Comme l'indique le tableau 5.13, les opérations générales du gouvernement englobent un vaste éventail de ministères et organismes fédéraux qui participent à une large gamme d'activités. Certains de ceux-ci, comme le ministère des Travaux publics, la Commission de la fonction publique et Approvisionnements et Services, consacrent presque toutes leurs ressources au soutien des autres ministères et organismes, tandis que d'autres, comme la Société canadienne des postes et la Commission de la Capitale nationale, dispensent surtout leurs services au public. Les deux ministères de Revenu Canada, soit Douanes et Accise et Impôt, perçoivent les taxes, les droits et les impôts pour le compte du gouvernement. Cette catégorie comprend également les organismes centraux du gouvernement et plusieurs organismes plus petits. Les besoins financiers de ces programmes se composent donc presque exclusivement des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital nécessaires au maintien de l'infrastructure dont a besoin un gouvernement national. Les opérations générales du gouvernement comprennent également les dépenses relatives à la Chambre des communes, au Sénat et à la Bibliothèque du Parlement.

Travaux publics, l'un des plus grands ministères dans ce domaine, a plusieurs fonctions. Plus de 85 p. 100 du budget total du ministère est consacré à la fourniture de locaux aux ministères et organismes fédéraux (il les fait construire, les achète ou les loue). Il fournit également des services en matière d'architecture, de génie et de biens immobiliers aux ministères et organismes fédéraux, sur une base de recouvrement des coûts. Il construit et entretient les routes et les ponts qui relèvent de la compétence de l'administration fédérale, gère les terres fédérales excédentaires et accorde aux administrations municipales et autres des subventions tenant lieu de taxes sur les propriétés du gouvernement fédéral.

La Commission de la Capitale nationale a pour mandat d'entretenir et d'améliorer l'aménagement esthétique de la Capitale nationale et d'organiser et de coordonner les manifestations et les activités nationales visant à enrichir le contexte culturel et social du Canada, et d'y collaborer.

Part total du Budget des dépenses affectée



Le ministère du Revenu national applique diverses lois en plus de la *Loi sur les douanes*, de la *Loi sur la taxe d'accise* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Douanes et Accise perçoit des droits et des taxes, contrôle le mouvement des gens, des marchandises et des véhicules, c'est-à-dire ceux qui entrent au Canada et en sortent, et protègent l'industrie contre la concurrence étrangère déloyale. L'augmentation de 50 millions de dollars reflète les rajustements salariaux ainsi que les besoins pour les dépenses de fonctionnement et en capital. Le ministère de l'Impôt remplit également, au nom d'autres ministères fédéraux, des fonctions administratives, dont la perception des cotisations au Régime de pensions du Canada et des primes d'assurance-chômage. De plus, Revenu national-Impôt perçoit et administre, pour la plupart des provinces, l'impôt sur le revenu et diverses mesures de crédits d'impôt. L'augmentation de 112 millions de dollars du budget de Revenu national - Impôt est attribuable à l'application de la nouvelle loi sur la réforme fiscale, à la hausse des coûts salariaux, aux améliorations apportées aux programmes d'exécution et d'observation et au nombre accru de déclarations d'impôt.

Les organismes centraux comprennent le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances fournissent des services de soutien opérationnel nécessaires au processus décisionnel central du gouvernement.

Tableau 5.11
Opérations générales du gouvernement

(en millions en dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Finances*:			
Ministère	107.0	111.7	4.7
Vérificateur général	50.9	56.2	5.3
Tribunal canadien du commerce international	6.8	7.4	0.6
Bureau du surintendant des institutions financières	2.7	3.1	0.4
Privatisation et affaires réglementaires	9.9	10.1	0.2
Gouverneur général	9.3	10.5	1.2
Statistique Canada	231.2	288.5	57.3
Société canadienne des postes	184.5	148.5	-36.0
Protection civile Canada	18.8	19.5	0.7
Douanes et Accise	499.3	549.1	49.8
Impôt	978.3	1,090.1	111.8
Sénat	37.0	40.1	3.1
Chambre des communes	207.1	216.5	9.4
Bibliothèque du Parlement	14.0	15.0	1.0
Bureau du Conseil privé	53.4	54.6	1.2
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	3.2	3.2	.....
Directeur général des élections	3.9	4.1	0.2
Commissaire aux langues officielles	12.3	12.6	0.3
Conseil économique du Canada	9.5	10.3	0.8
Administration du pipe-line du Nord	0.2	0.5	0.3
Commission des relations de travail dans la fonction publique	9.7	10.1	0.4
Travaux publics*:			
Ministère	898.7	900.6	1.9
Commission de la Capitale nationale	90.8	89.1	-1.7
Centre canadien de gestion	10.0	10.7	0.7
Commission de la fonction publique	132.6	136.0	3.4
Approvisionnements et Services*	295.2	317.5	22.3
Secrétariat du Conseil du Trésor*	805.8	1,306.2	500.4
Contrôleur général	14.7	17.4	2.7
Total	**4,696.8**	**5,439.2**	**742.4**

* *Certains programmes de ces ministères ne paraissent pas dans le tableau parce qu'ils ont été inclus dans d'autres sections.*

Le budget du Secrétariat du Conseil du Trésor comprend 775 millions de dollars dans le crédit général pour éventualités (crédit 5 du CT) et 449 millions de dollars en contributions à différents régimes d'assurance et de pension des employés, ainsi que des fonds pour les besoins de fonctionnement et les besoins en capital de l'administration centrale de la fonction publique. L'augmentation de 500 millions de dollars du budget du Secrétariat est due en grande partie à une hausse de 415 millions de dollars du crédit pour éventualités, pour tenir compte des exigences salariales liées aux paiements sur la parité salariale. Le Bureau du contrôleur général, qui est chargé de l'élaboration et de la mise en oeuvre de politiques de gestion financière, d'évaluation des programmes et de vérification relève également du président du Conseil du Trésor.

Le ministère des Finances fournit des conseils au gouvernement sur la situation économique et financière au Canada et sur les questions relatives aux politiques financières, à la gestion de la dette et à la fiscalité. Il administre également des programmes comme les paiements de transfert fiscaux aux provinces. Près de la moitié, soit 48 millions de dollars du budget général de fontionnement du ministère des Finances est consacré à l'achat de métaux pour la production de la monnaie canadienne. Les recettes produites par les opérations de frappe de la monnaie nationale (vendue aux banques à la valeur marchande de la monnaie) sont créditées au Trésor en tant que recettes non fiscales. Le reste du budget du ministère est affecté à l'administration de ses grands programmes législatifs et à la prestation de conseils financiers et économiques.

Parmi les organismes qui relèvent du ministre des Finances, citons le nouveau Tribunal canadien du commerce extérieur et le Bureau du surintendant des institutions financières. Le Surintendant est chargé de l'administration d'une structure de supervision à l'égard des institutions financières et des régimes de pension réglementés par le gouvernement fédéral. Même si ce bureau dépensera 40 millions de dollars, il en récupérera 37 millions grâce aux frais imposés au secteur financier, ce qui se traduira par un crédit net d'environ 3 millions de dollars pour l'année.

Le Bureau de privatisation et affaires réglementaires fournit des avis spécialisés et des directives en ce qui concerne la vente des sociétés d'État et la mise en oeuvre de la politique de réglementation du gouvernement et exerce des mesures de contrôle à cet égard.

Les autres grands ministères et organismes de cette catégorie sont Approvisionnements et Services, Statistique Canada, la Commission de la fonction publique, la Société canadienne des postes et l'administration du Parlement.

Le ministère des Approvisionnements et Services est chargé de la plupart des achats et acquisitions pour le compte des ministères et organismes et s'acquitte aussi de la fonction de receveur général. Le budget de 318 millions dollars affecté au programme d'Approvisionnements et Services Canada tient compte des recettes provenant principalement d'autres ministères fédéraux mais non des besoins relatifs aux accords fiscaux réciproques conclus avec les provinces. L'augmentation de 22 millions de dollars est due aux investissements destinés à accroître la rentabilité des services communs à l'échelle du gouvernement, notamment les services de la paye de la fonction publique, les systèmes financiers et d'approvisionnement de même que les dépenses en capital à l'appui des fonctions du receveur général. Les activités d'ASC s'autofinancent, pour la plupart, au moyen du Fonds renouvelable des approvisionnements afin que le coût intégral de l'achat de biens et de l'obtention de services utilisés par les divers ministères fédéraux soit imputé au ministère responsable.

Statistique Canada est chargé de fournir des informations sur la structure économique et social du Canada. L'augmentation de 57 millions de dollars reflète le coût des travaux préparatoires pour le recensement de la population et de l'agriculture de 1991, l'augmentation des coûts salariaux et les besoins en matière de structure des capitaux permanents.

La Commission de la fonction publique doit veiller à ce que le principe du mérite soit respecté dans le processus de dotation de la fonction publique. Ses principales activités comprennent la dotation de la haute direction, l'examen des appels et la tenue d'enquêtes relativement aux questions liées au personnel et les programmes spéciaux concernant la dotation et l'équité en matière d'emploi. La Commission consacrera 136 millions de dollars aux activités de dotation autres que celles déléguées aux ministères, au paiement d'une partie des coûts de formation linguistique dans la fonction publique et au réglement des appels interjetés par les fonctionnaires en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique.*

La formation des cadres supérieurs est la responsabilité du Centre canadien de gestion; un budget de 11 millions de dollars y est affecté.

Le budgétaire du Budget des dépenses principal de la Société canadienne des postes comprend des subventions au titre des envois à caractère culturel et un dédommagement pour les services fournis aux députés, aux malvoyants et aux résidants du Nord.

Les opérations générales du gouvernement comprennent également les dépenses de fonctionnement du Parlement, c'est-à-dire de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement, soit des dépenses budgétaires totales de 272 millions de dollars.

Frais de la dette publique

Les frais d'intérêts et de service de la dette publique et les coûts d'émission de nouveaux emprunts constituent l'élément unique le plus important des dépenses du gouvernement. En majeure partie, ces paiements sont exigés en vertu de marchés conclus avec les détenteurs de titres d'État et sont versés sur les titres de créance non échus; ils tiennent également compte de la valeur des paiements d'intérêt sur les fonds d'assurance et de pension des employés, sur divers comptes de dépôt et de fiducie et de la quote-part du Canada au titre des droits de tirage spéciaux. La dette non échue comprend des bons du Trésor du gouvernement du Canada, des obligations négociables, des obligations d'épargne, la partie du Régime de pensions du Canada investie dans des titres fédéraux et des emprunts étrangers. Les frais de la dette publique comprennent également les primes, escomptes, commissions et frais d'administration du Programme de service de la dette.

Part total du Budget des dépenses affectée

Les frais de la dette sont fonction de l'encours total de la dette et du niveau des taux d'intérêt. Les frais de la dette devraient s'élever à 41.2 milliards de dollars en 1990-1991, soit une augmentation de 1.8 milliard de dollars ou 4.4 p. 100 par rapport à 1989-1990. Le tableau 5.12 compare les chiffres du Budget des dépenses principal de 1990-1991 à ceux de 1989-1990.

Tableau 5.12
Frais de la dette publique

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Intérêt sur la dette non échue			
- payable en monnaie canadienne	31,369	32,847	1,478
- payable en devises étrangères	652	405	-247
Intérêt sur autre passif	7,039	7,604	565
Escomptes, primes et commissions	296	235	-61
Frais de service et frais d'émissions de nouveaux prêts	44	59	15
Total	**39,400**	**41,150**	**1,750**

Arrangements fiscaux

Une autre partie importante du budget se rapporte à l'aide fiscale directe accordée à d'autres paliers de gouvernement afin de les aider à rencontrer d'importants objectifs nationaux. Les programmes de ce genre se retrouvent dans six ministères, comme l'indique le tableau 5.13.

Les paiements de transfert fiscal comprennent les subventions prévues en vertu des lois constitutionnelles de 1867 à 1982, la péréquation fiscale, les paiements aux provinces de 95 p. 100 de l'impôt fédéral sur le revenu des entreprises privées de services publics et les recouvrements auprès du Québec relativement à l'ancien programme fédéral d'allocations aux jeunes.

Les paiements de péréquation fiscale sont, de loin, l'élément principal des transferts fiscaux et devraient augmenter de 868 millions de dollars par rapport à l'année dernière en raison d'un certain nombre de facteurs.

Part total du Budget des dépenses affectée

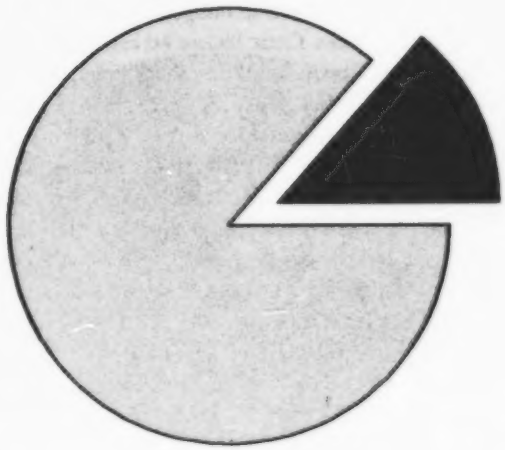


Tableau 5.13
Arrangements fiscaux

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation
Finances: Paiements de transfert fiscal	7,319.0	8,120.0	801.0
Affaires indiennes et du Nord canadien: Transferts aux gouvernements territoriaux	916.0	921.5	5.5
Santé nationale et Bien-être social: Versements en vertu du FPE à l'égard des services de santé assurés et des services complémentaires de santé*	6,871.0	6,868.6	-2.4
Travaux publics: Subventions aux municipalités	297.7	317.2	19.5
Secrétariat d'État: Paiements en vertu du FPE pour l'enseignement postsecondaire*	2,271.0	2,216.8	-54.2
Approvisionnements et Services: Réciprocité fiscale	303.0	311.0	8.0
Total partiel	**17,977.7**	**18,755.1**	**777.4**
Rajustement pour les modifications législative dans le Plan de contrôle des dépenses		-885.0	-885.0
Total	**17,977.7**	**17,870.1**	**-107.6**

* *Les droits totaux afférents au FPE (financement des programmes établis) de 1990-1991, y inclus la valeur du transfert d'impôts, sont de 20,9 milliards de dollars, soit une augmentation de 5,5 p. 100 par rapport à l'estimation courante des droits de 1989-1990.*

Les prévisions courantes des paiements de péréquation fiscale pour l'exercice 1989-1990 accusent une augmentation de 866 million de dollars par rapport au montant prévu dans le Budget des dépenses principal de la même année. Cette hausse est essentiellement attribuable à l'inclusion d'un montant de 329 millions de dollars dans les paiements de rajustement des exercices précédents et à la croissance plus forte que prévue des recettes provinciales en 1989-1990. Pour 1990-1991, les droits à la péréquation fiscale sont établis à quelque 449 millions de dollars, soit 5.8 p. 100 de plus que la prévision actuelle des droits de 1989-1990. Cette hausse reflète la croissance prévue des recettes provinciales assujetties à la péréquation.

À la lumière des données relatives aux années d'imposition antérieures, les versements prévus en vertu de la *Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique* ont diminué de 48 millions de dollars dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991, par rapport à celui de 1989-1990. Une autre réduction de 16 millions de dollars sera apportée à ce programme comme en fait état le Plan de contrôle des dépenses du gouvernement, une fois que les modifications législatives nécessaires auront été approuvées par le Parlement.

Les recouvrements en vertu du programme d'allocations aux jeunes ont augmenté de 19 millions de dollars.

Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien comprend un montant de 921 millions de dollars destiné aux paiements de transfert aux gouvernements territoriaux (727 millions de dollars aux Territoires du Nord-Ouest et 194 millions au Yukon) pour les aider à fournir des services aux résidants du Nord. Cette somme représente une augmentation globale de 6 millions de dollars par rapport à 1989-1990.

Le Budget des dépenses du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social comprend un montant de 6,869 millions de dollars devant être versé aux provinces en vertu du financement des programmes établis (FPE) aux fins des services de santé; le Secrétariat d'État compte, dans son Budget des dépenses, 2,217 millions de dollars devant être affectés à l'enseignement postsecondaire en vertu de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. Le Plan de contrôle des dépenses prévoit d'autres réductions au FPE de l'ordre de 869 millions de dollars pour 1990-1991. Cette réduction ne figure pas dans le Budget des dépenses principal car les modifications législatives nécessaires n'ont pas encore été approuvées par le Parlement.

En plus des dépenses directes indiquées dans le Budget des dépenses, le gouvernement fédéral accorde un soutien supplémentaire aux services d'enseignement et de santé des provinces au moyen de transferts d'impôts. Ces transferts s'élèveront à quelque 11.3 milliards de dollars en 1990-1991. Selon les estimations actuelles, la hausse annuelle des droits totaux afférents au FPE est de 1.1 milliard de dollars.

Les subventions fédérales tenant lieu d'impôts fonciers ont augmenté de 6.4 p. 100, passant de 298 millions de dollars dans le Budget des dépenses principal de 1989-1990 à 317 millions de dollars dans celui de 1990-1991.

Les dépenses au titre de la réciprocité fiscale augmentent de 8 millions de dollars dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991. Cette augmentation est fondée sur les prévisions de croissance des taxes de vente provinciales sur les biens et services imposables.

Chapitre 6
Dépenses par catégorie de paiement

Introduction

Le présent chapitre classifie les dépenses par catégorie de paiement. Les principales catégories sont les paiements aux autres paliers de gouvernement, aux particuliers, aux entreprises et autres organisations, et aux sociétés d'État, ainsi que les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital du gouvernement. Une explication de la différence conceptuelle entre la croissance du Budget des dépenses principal et celle du niveau des dépenses prévues est fournie dans l'Introduction à la page 5.

Aperçu

Le graphique 6.1 illustre la part relative des catégories de paiement les plus importantes du Budget des dépenses principal de 1990-1991. Le Tableau 6.1 présente la comparaison entre les chiffres de l'an dernier et ceux de cette année.

Graphique 6.1
Portions relatives des catégories de paiement

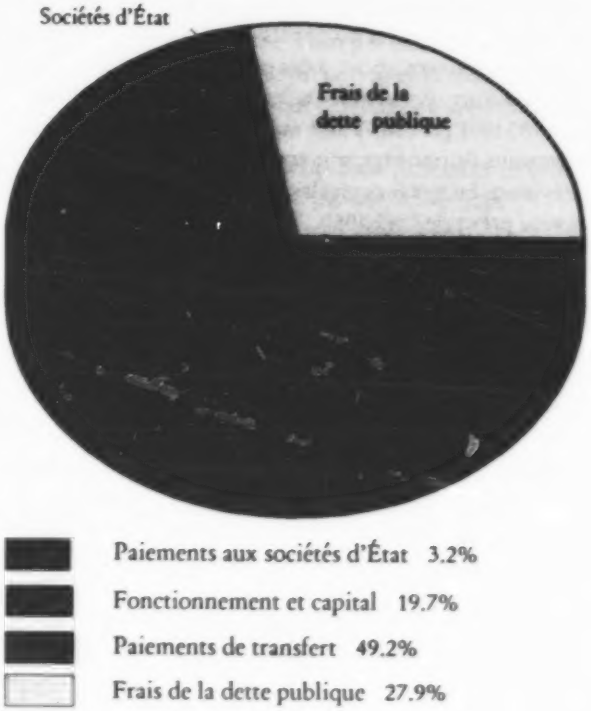


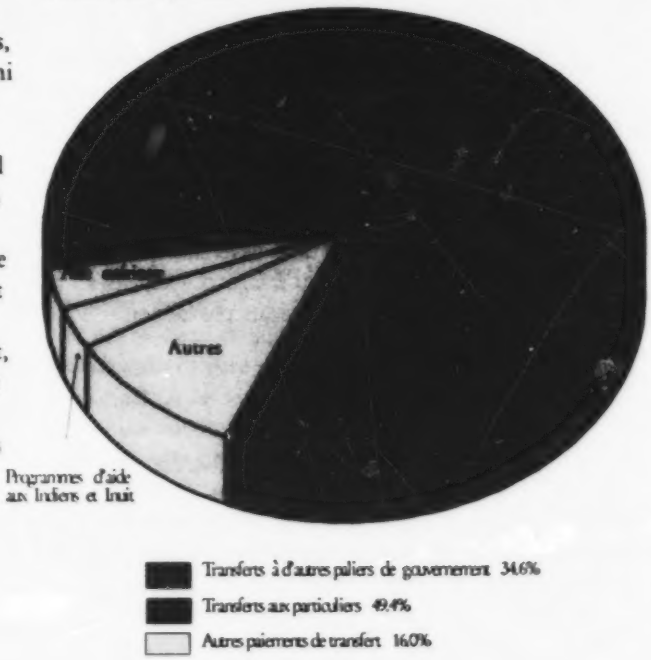
Tableau 6.1
Le budgétaire du Budget des dépenses principal, par catégorie de paiement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation	Variation en pourcentage
Paiements de transfert				
À d'autres paliers de gouvernement	23,896	25,144	1,248	5.2
Aux particuliers	33,468	35,860	2,392	7.1
Autres	12,151	11,614	-537	-4.4
Total partiel: paiements de transfert	**69,515**	**72,618**	**3,103**	**4.5**
Frais de la dette publique	**39,400**	**41,150**	**1,750**	**4.4**
Paiements aux sociétés d'État	**4,805**	**4,741**	**-64**	**-1.3**
Dépenses de fonctionnement et en capital				
Défense nationale	11,340	12,005	665	5.9
Tous les autres ministères et organismes	15,555	17,079	1,524	9.8
Total partiel: dépenses de fonctionnement et en capital	**26,895**	**29,084**	**2,189**	**8.1**
Total	**140,615**	**147,593**	**6,978**	**5.0**

Paiements de transfert

Les paiements de transfert englobent les dépenses publiques, telles que les subventions et les contributions, pour lesquelles le gouvernement ne reçoit directement ni biens ni services. Ces paiements sont versés à d'autres paliers de gouvernement, à des particuliers et à des organisations. En tout, le Budget des dépenses principal de 1990-1991 prévoit 72,618 millions de dollars pour les paiements de transfert, soit environ 49 p. 100 des prévisions budgétaires totales et 4.5 p. 100 de plus que le niveau prévu de 1989-1990. Toutefois, le gouvernement a proposé dans le budget un ensemble de mesures de réduction qui demanderont l'approbation du Parlement, et, par conséquent n'ont pas été incluses dans ce Budget des dépenses principal. Les mesures proposées permettraient de réduire d'environ 1 milliard de dollars les paiements de transfert en 1990-1991.

Graphique 6.2
Principaux paiements de transfert



Transferts à d'autres paliers de gouvernement

Les paiements de transfert à d'autres paliers d'administration publique, indiqués dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991, s'élèvent à 25,144 millions de dollars et représentent 24 p. 100 des dépenses totales de programmes du Budget des dépenses principal. Ce montant sera ramené à 24,184 millions lorsque les mesures législatives ayant trait au Plan de contrôle des dépenses du gouvernement seront approuvées.

En vertu de l'accord de financement des programmes établis (FPE) le gouvernement fédéral fournit une aide financière aux provinces et aux territoires à l'égard des services de soins de santé et de l'enseignement postsecondaire. Les contributions fédérales ne sont cependant pas liées aux dépenses des provinces en ces domaines, et ces dernières peuvent affecter les contributions fédérales selon leurs priorités.

FPE est autorisé en vertu de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. Les contributions totales comprennent des paiements comptants et des transferts fiscaux. La valeur des transferts fiscaux augmente en fonction du rendement des impôts des particuliers et des sociétés transférés aux provinces. La différence entre les contributions totales et la valeur des transferts fiscaux correspond aux droits en espèce. Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 prévoit 9,085 millions de dollars pour la partie en espèce de ce programme, alors que les paiements totaux, comprenant les transferts fiscaux et les droits en espèce, devraient s'élever à 20.9 milliards de dollars en 1990-1991, soit une augmentation de 5.5 p. 100 par rapport à 1989-1990. Le gouvernement a proposé de geler aux niveaux de 1989-1990 la contribution fédérale proportionnelle au nombre d'habitants versée à chaque province en vertu de ce programme pour 1990-1991 et 1991-1992. Le montant total des transferts augmenterait tout de même d'environ 1 p. 100 nationalement, compte tenu de la croissance de la population. Cette proposition devrait permettre d'économiser environ 869 millions de dollars en 1990-1991.

Les paiements de transfert fiscaux comprennent les paiements de péréquation fiscale, les subventions prévues dans les lois constitutionnelles, le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique et les paiements au titre des accords de réciprocité fiscale.

Les paiements de péréquation, qui représentent 96.8 p. 100 de ces transferts, sont des versements sans condition permettant aux provinces à faible revenu d'élever, jusqu'à une norme de programme donnée, leur capacité financière per capita de façon à assurer à leurs résidents les services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. La norme du programme est établie d'après la capacité fiscale moyenne de cinq provinces : la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec.

En vertu des mesures de réduction des dépenses publiques, le Programme de transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique sera maintenu pendant les deux prochaines années au niveau de 1989-1990. Les économies de l'ordre de 16 millions de dollars devant en découler n'ont pas été incluses dans le Budget des dépenses principal puisqu'elles requièrent des modifications législatives qui devront être approuvées par le Parlement.

Les contributions fédérales aux provinces en vertu du Régime d'assistance publique du Canada sont autorisées par une loi adoptée en 1966. Elles représentent 50 p. 100 des dépenses provinciales et municipales admissibles au titre de l'aide aux personnes dans le besoin et pour certains services sociaux et

Tableau 6.2
Transferts à d'autres paliers de gouvernement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation	Dépenses prévues pour 1990-1991 compte tenu du plan de contrôle des dépenses
Assurance-maladie (services assurés, soins de santé complémentaires)	6,871	6,868	-3	6,249
Enseignement postsecondaire	2,271	2,217	-54	1,967
***Total partiel: FPE**	**9,142**	**9,085**	**-57**	**8,216**
Paiements de transfert fiscaux et réciprocité fiscale	7,622	8,431	809	8,415
Régime d'assistance publique du Canada	4,779	5,298	519	5,223
Gouvernements territoriaux	916	921	5	921
Autres	1,437	1,409	-28	1,409
Total	23,896	25,144	1,248	24,184

* *Les droits totaux afférents au FPE de 1990-1991, y inclus la valeur du transfert fiscal, sont de 20.9 milliards de dollars, soit une augmentation de 5.5 p. 100 par rapport à l'estimation courante des droits de 1989-1990.*

services de santé. Chaque province administre ses propres programmes d'aide sociale. Les dépenses effectuées par les provinces et les municipalités dans ce domaine ont augmenté rapidement. Le Budget des dépenses principal de 1984-1985 indiquait que le gouvernement fédéral prévoyait dépenser 3,696 millions de dollars en vertu du Régime d'assistance publique du Canada; dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991, les paiements prévus par le gouvernement fédéral passent à 5,298 millions de dollars, soit une augmentation de 43 p. 100 (ce montant ne comprend pas le transfert d'impôt de 618.1 millions de dollars au Québec en vertu du RAPC). Dans le budget, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de limiter à 5 p. 100 au cours des deux prochaines années la croissance des transferts au titre du RAPC dans les provinces les plus riches. Les autres provinces qui reçoivent des paiements de péréquation seront exemptées de ce plafond de 5 p. 100. Si le Parlement approuve les modifications législatives, les économies prévues permettront de réduire de 75 millions de dollars les sommes comprises dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991.

Les paiements de transfert aux gouvernements territoriaux sont semblables aux transferts fiscaux aux provinces et ont pour objet de les aider à offrir des services à leurs résidents.

Le reste des paiements de transfert à d'autres paliers de gouvernement comprend des postes tels que l'assurance-récolte, l'aide juridique et les paiements prévus en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, les subventions aux municipalités tenant lieu de taxes et les contributions aux fins de la réadaptation professionnelle des personnes handicapées. Il comprend également certains nouveaux postes tels que les paiements versés aux fins du traitement et de la réadaptation des alcooliques et des toxicomanes.

Transferts aux particuliers

Les paiements aux particuliers représentent quelque 49.4 p. 100 de tous les paiements de transfert et 33.7 p. 100 des dépenses de programmes figurant dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991. Les prestations de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint représentent près de la moitié des dépenses de cette catégorie, ainsi que l'indique le tableau 6.3. Le montant de 17,502 millions de dollars prévus pour les transferts aux personnes âgées est de 1,107 millions de dollars plus élevé que le montant correspondant de 1989-1990. Ces importants programmes sociaux fédéraux ont été exclus du Plan de contrôle des dépenses.

Les prestations de sécurité de la vieillesse sont versées à tout Canadien de plus de 65 ans, tandis que le supplément de revenu garanti est versé aux bénéficiaires dont le revenu est insuffisant. La croissance de ces paiements est indexée en vertu d'une loi. L'augmentation de ces paiements est attribuable à la hausse des prestations mensuelles résultant de l'indexation et à l'accroissement du nombre de personnes admissibles.

Les dépenses prévues au titre de l'assurance-chômage reflètent les prestations que le gouvernement fédéral prévoit tirer du Compte d'assurance-chômage. Les fonds versés à ce compte proviennent principalement des primes payées par les employeurs et les travailleurs, mais aussi d'une contribution versée par le gouvernement fédéral pour compenser le coût des avantages supplémentaires aux régions, des prestations aux pêcheurs et d'autres avantages. Une somme de 3,173 millions de dollars a été affectée à cette fin dans le Budget des dépenses principal du ministère de l'Emploi et l'Immigration. Toutefois, le Parlement est en train d'examiner un projet de loi visant à abolir la contribution du gouvernement à ce compte, afin de faire en sorte que toutes les prestations d'assurance-chômage soient versées à partir des primes payées par les employeurs et les travailleurs.

Le programme des allocations familiales représente d'autres paiements de transfert importants aux particuliers. Les allocations, qui sont indexées partiellement, sont versées à toutes les familles canadiennes qui ont des enfants de moins de 18 ans. La *Loi sur les allocations familiales* prévoit la majoration du paiement moyen par enfant et incorpore une formule flexible permettant aux provinces d'ajuster ces paiements selon le nombre et l'âge des enfants de la famille.

Les programmes susmentionnés représentent plus de 95 p. 100 des transferts totaux aux particuliers. Les autres transferts aux particuliers comprennent les prestations de pension et les allocations aux anciens combattants.

Tableau 6.3
Transferts aux particuliers

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation	Variation en pourcentage
Sécurité de la vieillesse	11,885	12,878	993	8.4
Supplément de revenu garanti	3,961	4,105	144	3.6
Allocations au conjoint	549	519	-30	-5.5
Total partiel: transferts aux personnes âgées	**16,395**	**17,502**	**1,107**	**6.8**
Assurance-chômage	12,729	14,078	1,349	10.6
Allocations familiales	2,612	2,663	51	2.0
Autres	1,732	1,617	-115	-6.6
Total	**33,468**	**35,860**	**2,392**	**7.1**

Autres paiements de transfert

Cet ensemble de paiements de transfert comprend toutes les subventions et contributions qui ne sont pas versées à d'autres paliers de gouvernement ou aux particuliers. Ces paiements comprennent l'aide à la stabilisation des cours du marché des marchandises, à la mise au point de nouvelles technologies, à la recherche, à la création d'emplois au moyen de programmes de formation et à la promotion d'initiatives de nature éducative ou culturelle. Les niveaux de dépenses prévus pour les diverses composantes des autres paiements de transfert ne représentent pas, dans la plupart des cas, la totalité du support du gouvernement fédéral dans ces secteurs. D'autres dépenses sont effectuées directement par le gouvernement fédéral sous forme de dépenses de fonctionnement et en capital et, dans certains cas, sous forme de transferts à d'autres paliers de gouvernement.

En général, les dépenses liées aux autres paiements de transfert devraient diminuer de 4.4 p. 100 cette année, en raison principalement de la réduction des dépenses de certains programmes agricoles et programmes de développement industriel qui ne sont plus nécessaires.

Aide extérieure : Les subventions et contributions entrant dans cette catégorie seront consacrées à l'aide bilatérale et multilatérale, à l'aide alimentaire, à l'aide spéciale au développement et aux secours d'urgence internationaux. Bien que le gouvernement ait décidé, dans son Plan de contrôle des dépenses, de limiter la croissance de l'Aide publique au développement (APD) à 5 p. 100 en 1990-1991, les composantes de l'APD représentées par les subventions et les contributions augmenteront en fait de 6.8 p. 100 en raison de la priorité que le gouvernement accorde à ce type d'aide aux pays en développement. Les autres composantes du budget de l'APD sont comprises dans les Dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital et devraient diminuer en 1990-1991.

Indiens et Inuit : L'aide aux Indiens et aux Inuit augmentera de 202 millions de dollars cette année, soit la plus importante augmentation de toutes les composantes des autres paiements de transfert. Bien que le Plan de contrôle des dépenses ait mis un frein à la croissance rapide de cette importante catégorie de dépenses publiques, le gouvernement a reconnu le caractère essentiel de l'aide à la santé, à l'enseignement et aux services sociaux et a exclu ces éléments du Plan de contrôle. Ce sont les besoins accrus liés aux services sociaux (77 millions de dollars), à l'enseignement (59 millions) et aux services de santé (35 millions) qui sont la principale cause de la croissance des dépenses dans ce secteur.

Tableau 6.4
Autres paiements de transfert

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation	Variation en pourcentage
Aide extérieure	2,047	2,186	139	6.8
Indiens et Inuit	1,972	2,174	202	10.2
Création d'emplois et adaptation de la main-d'oeuvre active	1,669	1,698	29	1.7
Sciences et technologie	1,142	1,174	32	2.8
Programmes de développement industriel et régional	1,239	1,011	-228	-18.4
Programmes de transport	869	957	88	10.1
Programmes agricoles	1,301	714	-587	-45.1
Prêts aux étudiants	411	463	52	12.7
Programmes de l'énergie	640	442	-198	-30.9
Autres	861	795	-66	-7.7
Total	**12,151**	**11,614**	**-537**	**-4.4**

Création d'emplois et adaptation de la main-d'oeuvre: Le gouvernement offre de l'aide aux organisations, aux communautés et aux individus pour les programmes de formation professionnelle et autres initiatives d'adaptation afin d'améliorer le marché du travail au Canada. Le changement le plus important par rapport au Budget des dépenses principal de l'exercice précédent est l'ajout de 46 millions de dollars au programme d'adaptation établi au cours de 1989-1990 en vue d'aider les travailleurs âgés.

Sciences et technologie : Le gouvernement accorde toujours beaucoup d'importance aux programmes relatifs aux sciences et à la technologie. Il a instauré divers nouveaux programmes, exécutés notamment par le nouveau ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, pour appuyer les développements de la science et de la technologie appliqués à l'industrie. Puisque ces programmes relativement nouveaux visent à promouvoir les innovations, les besoins de financement sont censés augmenter au cours des prochaines années. Le Plan de contrôle des dépenses limite l'augmentation des dépenses en sciences et technologie pour 1990-1991, mais on s'attend que les subventions et les contributions pour ce secteur croissent néanmoins de presque 3 p. 100.

Soixante pour cent des subventions et des contributions dans ce secteur proviennent de trois conseils dispensateurs, soit le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, le Conseil de recherches médicales du Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Le budget de ces conseils n'a pas subi de réduction dans le cadre du Plan de contrôle des dépenses. Par conséquent, leur budget combiné est censé augmenter de 58 millions de dollars, soit un taux de croissance de 9 p. 100.

Programmes de développement industriel et régional : Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 dénote une baisse de 228 millions de dollars par rapport à celui de l'exercice précédent. Ce changement est principalement attribuable à une réduction d'environ 110 millions de paiements prévus dans le cadre de programmes d'aide à l'industrie ayant pris fin, dont le Programme pour le renouveau industriel canadien, le Programme de développement industriel et régional et les ententes auxiliaires de développement économique et régional. Ceux-ci sont en train d'être remplacés par de nouveaux programmes qui visent à promouvoir le développement scientifique et technologique.

En outre, les besoins de financement ont diminué de 44 millions de dollars à la suite d'une réduction des paiements pour des projets particuliers qui achèvent, dont la construction des nouvelles installations de GM et de Suzuki, de Hawker-Siddeley Works à Trenton ainsi que la modernisation des installations de Marine Industries Limitée et de Versatile Pacific Shipyards.

De plus, l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique a transféré 39 millions de dollars aux ministères sectoriels pour la gestion des programmes en vertu d'ententes auxiliaires d'EDER. Il y a donc, par suite au transfert, une réduction dans ce secteur.

Programmes de transport : Le financement de divers programmes de transport est censé augmenter de 88 millions de dollars. Cette hausse est attribuable à l'augmentation de 161 millions des dépenses prévues aux termes de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. Les fonds prévus dans le Budget des dépenses principal de 1989-1990 dénotaient un ralentissement du transport du grain à la suite de la récolte peu abondante de 1988. Les dépenses de 1990-1991 pour ce programme se fondent sur l'hypothèse selon laquelle le transport du grain reviendra à un niveau normal.

En contrepartie, on réduira les subventions octroyées aux compagnies de chemin de fer pour le transport de marchandises et les affectations à divers projets de réfection routières qui achèvent.

Programmes agricoles : La diminution de 587 millions de dollars prévue en 1990-1991 est principalement attribuable à l'expiration de deux programmes axés sur des besoins particuliers. Le financement accordé aux producteurs de l'Ouest canadien pour compenser les effets de la sécheresse sera réduit de 413 millions de dollars. De plus, le programme biennal de dédommagement des producteurs suite à l'abolition de la politique de double prix du blé a pris fin l'année dernière. La somme de 57 millions de dollars prévue pour ce programme dans le Budget des dépenses principal de 1989-1990 n'est donc plus nécessaire.

Prêts aux étudiants : L'augmentation prévue de 52 millions de dollars découle du relèvement des taux d'intérêt et de l'accroissement de la valeur des prêts octroyés.

Programmes de l'énergie : Dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991, on prévoit consacrer 198 millions de dollars de moins aux programmes de l'énergie. Dans le budget de l'an dernier, le gouvernement a annoncé l'abolition du Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur. Même si en vertu de ce programme, il lui faudra encore respecter des engagements antérieurs, les dépenses à ce titre diminueront de 215 millions.

Dans le Plan de contrôle des dépenses de cette année, le gouvernement a annoncé son intention de mettre fin au Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada. On prévoyait déjà que les dépenses en vertu de ce programme diminueraient de 60 millions. Si le Parlement approuve les modifications législatives requises, on économisera 50 millions de plus en 1990-1991, ce qui amènera une diminution totale de 248 millions pour ce secteur.

Alors que les dépenses pour les programmes de stimulation à l'exploration diminueront, on affectera 130 millions au pipeline de l'île de Vancouver.

Autres : Cette catégorie comprend une vaste gamme de subventions et de contributions au titre notamment de l'aide culturelle, du soutien à l'immigration, du soutien au secteur des pêches et à celui des forêts, des programmes de santé et d'assistance sociale, du soutien à la politique étrangère ainsi qu'à la condition physique et au sport amateur. La seule variation importante pour ces postes est la diminution de 57 millions de dollars des paiements fait en vertu d'un certain nombre d'accords forestiers, en raison de l'arrivée à terme de ces accords.

Frais de la dette publique

Les frais de la dette publique figurent au tableau 6.5. Ils comprennent les intérêts exigibles sur l'encours de la dette, les frais de service et les frais d'émission de nouveaux titres. Ils devraient croître de 4.4 p. 100 par rapport au Budget des dépenses principal du dernier exercice. Les frais de la dette publique représentent 28 p. 100 de l'ensemble des dépenses budgétaires et 25 p. 100 de la croissance de toutes les dépenses du Budget des dépenses principal.

Tableau 6.5
Frais de la dette publique

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation	Variation en pourcentage
Frais de la dette publique	**39,400**	**41,150**	**1,750**	**4.4**

Paiements aux sociétés d'État

Les paiements aux sociétés d'État comprennent les affectations budgétaires des diverses sociétés indiquées au tableau 6.6. La diminution des paiements à VIA Rail et à la Société canadienne des postes découle des réductions annoncées dans le budget d'avril 1989.

Un certain nombre de paiements diminueront également en application du Plan de contrôle des dépenses de 1990. La subvention de fonctionnement de Marine Atlantique a été gelée pour deux ans; le financement des dépenses en capital de la Société Radio-Canada a également été gelé à son niveau de 1989-1990; le paiement prévu pour la Société pour l'expansion des exportations a été réduit de 25 millions et on a également diminué les fonds dont pourra disposer la SCHL pour les nouveaux engagements relatifs au logement social.

Outre les réductions annoncées dans le budget, le paiement à Marine Atlantique est également inférieur à celui du Budget des dépenses principal du dernier exercice parce que celui-ci comprenait des fonds non renouvelables destinés à l'achat d'un traversier pour desservir Terre-Neuve.

Tableau 6.6
Paiements aux sociétés d'État

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation	Variation en pourcentage
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,800	1,884	84	4.7
Société Radio-Canada	965	1,017	52	5.4
Autres sociétés culturelles	257	269	12	4.7
VIA Rail Canada Inc.	541	435	-106	-19.6
Marine Atlantique S.C.C.	253	137	-116	-45.8
Société canadienne des postes*	240	204	-36	-15.0
Société pour l'expansion des exportations	125	185	60	48.0
Autres	624	610	-14	-2.2
Total	**4,805**	**4,741**	**-64**	**-1.3**

* *Comprend les subsides postaux du ministère des Communications.*

Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital

Cette dernière catégorie de dépenses, présentée au tableau 6.7, comprend les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital des ministères et organismes fédéraux. Les dépenses du ministère de la Défense nationale sont indiquées séparément à cause de leur nature.

Tableau 6.7
Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1989-1990	Budget des dépenses principal 1990-1991	Variation	Variation en pourcentage
Défense nationale	11,340	12,005	665	5.9
Autres ministères et organismes				
Traitements, salaires et autres frais de personnel	11,038	11,881	843	7.6
Parité salariale	....	375	375	....
Autres dépenses de fonctionnement et en capital	10,199	10,830	631	6.2
Moins: recettes nettes en vertu d'un crédit	5,682	6,007	325	5.7
Total	**26,895**	**29,084**	**2,189**	**8.1**

Frais de personnel

Les frais de personnel du Budget des dépenses principal de 1990-1991 (à l'exception de la Défense) s'élèvent au total à 11.9 milliards de dollars, soit une augmentation de 843 millions par rapport au Budget des dépenses principal de 1989-1990. Comme en fait foi le tableau 6.8, 195 millions de cette augmentation découlent de la révision des salaires payés en 1989-1990 en application des dispositions rétroactives des conventions collectives signées en 1989-1990, et notamment de la convention conclue avec l'AFPC. Ces dépenses ont été payées au cours de 1989-1990 au moyen du crédit pour éventualités du gouvernement.

L'élément traitements et salaires comprend les salaires de tous les fonctionnaires, de la magistrature fédérale, des députés et des sénateurs ainsi que de leur personnel respectif.

L'élément avantages sociaux comprend la contribution du gouvernement fédéral à titre d'employeur aux régimes de pension, d'assurance-maladie, de soins dentaires et d'assurance-chômage. La hausse de 182 millions de dollars à ce titre cette année comprend 80 millions de coûts supplémentaires attribuables à la décision du gouvernement de l'Ontario de faire financer intégralement par les employeurs le régime d'assurance-maladie de la province. À noter également une nouvelle contribution de 19 millions à la caisse de retraite de la GRC. Sans ces deux nouveaux postes, le taux de croissance des avantages n'aurait été que de 4.6 p. 100.

Les autres frais de personnel comprennent la rémunération des heures supplémentaires et des congés annuels, les indemnités de départ, les prestations de maternité, les primes au bilinguisme, les allocations de service extérieur, les indemnités de poste isolé, les indemnités pour accident de travail et divers petits postes. Ils augmentent de 85 millions notamment en raison de l'incidence de l'accroissement des salaires sur les postes connexes. En outre, une partie de l'augmentation est attribuable aux besoins accrus en ce qui concerne les indemnités pour accident du travail, les indemnités de départ ainsi que la rémunération des congés annuels et des heures supplémentaires.

Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 comprend également des fonds supplémentaires pour les mesures de parité salariale que le président du Conseil du Trésor a annoncées le 26 janvier 1990. Il est demandé au Parlement d'affecter à ce titre 375 millions de plus au crédit pour éventualités du gouvernement (crédit 5 du Conseil du Trésor) auquel les ministères peuvent avoir recours pendant l'année en fonction de leurs besoins. On estime que la mise en oeuvre de ces mesures coûtera en tout 393 millions de dollars en 1990-1991, dont 317 millions en paiements forfaitaires rétroactifs pour la période du 31 mars 1985 au 31 mars 1990.

Tableau 6.8
Variation des frais de personnel (à l'exception de la Défense)

(en millions de dollars)	Traitements et salaires	Avantages sociaux	Autres frais de personnel	Total
Budget des dépenses principal de 1989-1990	8,566	1,767	705	11,038
Rajustements rétroactifs aux conventions collectives signées an 1989-1990	169	26	-	195
Budget des dépenses principal de 1989-1990 rajusté	8,735	1,793	705	11,233
Budget des dépenses principal de 1990-1991	9,116	1,975	790	11,881
Variation par rapport à 1989-1990				
Dollars	381	182	85	648
pourcentage	4.4	10.1	12.1	5.8

Autres dépenses de fonctionnement et dépenses en capital

Le Budget des dépenses principal de 1990-1991 prévoit 631 millions de dollars de plus que celui de 1989-1990 pour les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement non salariales. Cet élément comprend les dépenses nécessaires au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ainsi que les dépenses en capital et de fonctionnement associées aux programmes exécutés par le gouvernement fédéral lui-même, notamment ceux ayant trait à l'inspection des aliments, à la garde côtière, aux tribunaux fédéraux, aux établissements de santé pour les autochtones et les anciens combattants ainsi qu'au réseau des parcs nationaux.

Les ministères n'ont pas reçu une pleine compensation pour l'effet de l'inflation sur leurs dépenses de fonctionnement non salariales. Les ministères n'ont droit qu'à une hausse de moins de 2 p. 100 de leurs crédits comme compensation totale, conformément à la politique préconisée en ce sens par le gouvernement dans le budget de février 1986.

Parmi les principaux postes contribuant à l'augmentation à ce titre, on consacrera 137 millions de dollars de plus à l'entretien des propriétés et des installations fédérales, on affectera 84 millions au programme RADARSAT de l'Agence spatiale canadienne et on allouera 36 millions de plus pour les services de santé offerts aux autochtones et aux anciens combattants.

L'accroissement des recettes découle en grande partie des nouvelles mesures de recouvrement des coûts aux ministères des Transports et des Communications, de la majoration des recouvrements liés à l'administration du Compte d'assurance-chômage et de la hausse des recettes du Fonds renouvelable des Travaux publics et de celui des Approvisionnements.

Annexe

Rapport des changements dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991

Afin d'assurer une plus grande uniformité entre le Budget, les Comptes publics et le Budget des dépenses principal, le gouvernement a modifié considérablement sa façon de présenter les renseignements dans le Budget des dépenses principal. Les dépenses prévues relativement aux comptes consolidés à des fins déterminées sont maintenant comprises dans le Budget des dépenses principal, comme l'a demandé le vérificateur général. Ces comptes qui comprennent le Compte d'assurance-chômage, le Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et dix autres petits comptes, représentent des opérations budgétaires qui sont financées au moyen de primes et de recettes spécifiques plutôt que des recettes générales du gouvernement.

Depuis 1986-1987, les opérations liées à ces comptes sont incluses dans les dépenses et les recettes budgétaires du gouvernement déclarées dans le Budget et les Comptes publics. Elles ne figuraient pas dans le Budget des dépenses principal auparavant, n'y étant mentionnées qu'à titre de rajustement pour la Consolidation des comptes effectué pour calculer les dépenses budgétaires totales.

Cette année, le Budget des dépenses principal total tient compte des prévisions de dépenses relatives aux comptes à fins déterminées. Ces dépenses ne sont pas comprises dans les totaux des portefeuilles, mais sont présentées dans les tableaux sommaires au début de la Partie II.

Pour fins de comparaison, le Budget des dépenses principal des quatre dernières années a fait l'objet d'une consolidation:

	Budgétaire Budget des dépenses principal initial	Budgétaire Budget des dépenses principal consolidé
	(en millions de dollars)	
1986-1987	107,008	115,057
1987-1988	110,841	119,694
1988-1989	119,366	128,956
1989-1990	130,988	140,615